

الدكتور يوسف كوران

التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية

مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية

الدكتور يوسف كوران

التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية

(دراسة مقارنة)



مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية
Kurdistan Center for Strategic Studies

مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة ثقافية تأسست في عام ١٩٩٢ تهدف الى الدراسات العلمية في مجالات الامن القومي والسياسة الدولية والاقتصاد والقضايا الاستراتيجية ولا تهدف الى تحقيق مكاسب تجارية.

كل الدراسات التي تصدر عن المركز تعبر عن آراء اصحابها ولا تعبر بالضرورة عن آراء المركز.

Email: Fered 1956@yahoo.com

- يوسف كوران

التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية

منشورات مركز كردستان للدراسات الستراتيجية

السليمانية ٢٠١٠

المصمم: كمال حامد

رقم الايداع: (١٨٤٩) لسنة ٢٠١٠

رقم الايداع في مكتبة المركز: ٨/٨٩/ ١٠

المقدمة

ارتبطت الخبرة التاريخية في تنظيم الدساتير منذ الدستورين الامريكي والفرنسي على اساس بنائها في مجتمعات تتسم بقدر معقول من الانسجام القومي والثقافي. وعلى الرغم من ان المجتمعات الاوربية لم تكن منسجمة ثقافياً واثنياً في بداية تكوين دولها القومية، الا ان التنظيم الدستوري لتلك المجتمعات كان يرتكز على تطوير وتقوية ثقافة قومية مهيمنة تكون الاساس لبناء المؤسسات الديمقراطية، في حين لم تحتل مسألة حماية وتطوير الحقوق الثقافية والاثنية للقوميات والاديان والمذاهب المكونة لها مكانة تذكر في اجندة الاهتمامات السياسية والاكاديمية لمنظمي الدساتير في القرنين الثامن والتاسع عشر.

وبنشوء دول مستقلة حديثة بعد الحربين العالميتين الاولى والثانية في شرق اوربا وآسيا وافريقيا برزت الى الوجود مسألة تنظيم الدساتير في المجتمعات التعددية ذات الاختلاف القومي أو الديني او المذهبي. ان غالبية هذه الدول، خاصة في آسيا وافريقيا، ظهرت الى الوجود وفق اعتبارات المصالح الاستعمارية اذ لم تكن حدودها السياسية تتطابق مع حدودها الاثنية، لذلك اتسم المجتمع بتنوع اثني واضح مما وضع الخبرة الدستورية العالمية امام تحدٍ جديد.

ارتبطت آلية حماية حقوق الاقليات في الفقه الدستوري الغربي بالتأكيد على مسألة حقوق الانسان وحيادية الدولة امام الاختلاف العرقي او القومي او المذهبي، ولكن بسبب كون غالبية الدول المستقلة والمتعددة الثقافات ليس ذات ارث ديمقراطي عريق وبسبب هشاشة مؤسساتها القضائية وسيطرة الايديولوجيات القومية على نخبها السياسية لم تستطع الضمانات الدستورية الليبرالية الكلاسيكية حماية حقوق القوميات والاقليات المضطهدة في تلكم الدول. لذلك ظهر الى الوجود منهج آخر من التنظيم الدستوري يتسم بالاعتراف بالتعددية القومية والاثنية وإقامة مؤسسات وطنية واقليمية ضامنة لحماية هذه الحقوق وتطويرها.

أولاً: مشكلة البحث

يطرح هذا البحث اشكالية التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية، ذلك النوع من المجتمعات التي تتميز بانقسام الولاء السياسي بين مجتمعاتها المتعددة واختلاف الخبرة التاريخية ورموزها القومية والاثنية وخياراتها الثقافية. فاذا كان الدستور في المجتمعات المنسجمة او شبه المنسجمة يقوم بدور تنظيم مصدر السلطة وكيفية ممارستها وتوزيعها وتداولها في المجتمع، فان الدستور في المجتمعات التعددية يتجاوز في مهمته الطابع التنظيمي للسلطة، بل انه، اضافة الى ذلك، يخلق مؤسسات سياسية قادرة على ادارة التنوع الاثني والقومي، الى جانب اختيار انظمة سياسية ودستورية وانتخابية تلائم وضع المجتمعات التعددية وتحافظ على حقوقها. فكيف يمكن للدستور القيام بهذه المهمة الصعبة؟ وماهي الآليات الدستورية والادارية والقانونية والسياسة الواجب توفرها لذلك؟ تلك هي الاشكالية الرئيسة لبحثنا.

ثانياً: فروض البحث

يقوم البحث على فرضية اساسية تنحصر في عدم امكان تنظيم الدساتير في المجتمعات المتعددة وفق المناهج الغربية الكلاسيكية للتصميم الدستوري المرتكز اساساً على الدولة القومية والمركزية السياسية والادارية والثقافية. فالمجتمعات التعددية بحاجة الى تصاميم دستورية تراعي التعددية والتنوع الموجود فيها. كما ان هذه التعددية يجب ان تنعكس في الاعتراف الدستوري الصريح بتلك المجتمعات وثقافاتها وحقوقها السياسية واللغوية، وفي بناء واقع مؤسساتي يجسد هذا التنوع من حيث تعددية مستويات الحكم، واحياناً الى ابعد من ذلك والتقسيم العمودي للسلطات او مايسمى بالديمقراطية التوافقية.

ثالثاً: منهج البحث

اعتمدنا في كتابة بحثنا على مناهج بحثية عدة وحسب الحاجة الاكاديمية والعلمية للدراسة. فقد اخذنا بالمنهج الدستوري المقارن من اجل الوقوف على تجارب الشعوب في هذا المجال واجراء مقارنة بين دساتير تلك المجتمعات

التعددية، كما استفدنا كثيراً من المنهج التاريخي لبيان تاريخ تكوين تلك المجتمعات التعددية وثقافاتها السياسية واثرها على التصاميم الدستورية.

ومن جانب آخر كان لمنهج التحليل السيوسيولوجي للقانون والدستور بوصفهما ظاهرة من ظواهر المجتمع تتأثر بثقافة المجتمع والوضع الاجتماعي فيه اثر واضح على دراستنا، إذ استطعنا بواسطة هذا المنهج توضيح كيفية تأثير الاختلافات الثقافية والسياسية على التنظيم الدستوري للمجتمعات. كما تمت الاستعانة بالمنهج النقدي والتطبيقي لمعرفة التطبيقات العملية للمبادىء الدستورية ونقدها كلما رأينا حاجة الى ذلك.

رابعاً: اهداف البحث

ان الهدف الرئيس من وراء هذا البحث هو ابراز امكانية التعايش بين القوميات والاثنيات المختلفة من خلال تنظيم دساتير تراعي هذا التنوع والاختلاف، إذ ان تجارب الشعوب، المتطورة منها والنامية، تثبت امكانية الوصول الى هذا الهدف بوجود دساتير ديمقراطية مجسدة للتنوع والاختلاف القومي والاثني. ان وضع دستور خلاق يمكن ان يكون احد العوامل الرئيسة في بناء مجتمعات ديمقراطية ومستقرة في الدول المتعددة الاثنيات.

خامساً: نطاق البحث

على الرغم من ان عنوان بحثنا هو التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية الا انه من الواضح ان دراستنا للدساتير محل البحث ستتركز على المواد الدستورية الخاصة بالتعددية المجتمعية ولاتشمل التنظيم الدستوري كله، لان مسألة دراسة كل التنظيم الدستوري للبلد قد لا تفيدنا كثيراً في تسليط الضوء على موضوعنا بصورة كافية كما انها تبدو غير ممكنة من الناحية العملية كونها ستوسع نطاق بحثنا بشكل لايخدم مشكلة البحث الرئيسة.

سادساً: هيكلية البحث

وزعنا موضوع إطروحتنا على أربعة فصول، كرسنا الفصل الأول لبيان إشكاليات التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية، وقسمناه الى ثلاثة مباحث، افردنا الاول منها لبيان مفهوم المجتمعات التعددية، وهو يضم ثلاثة

مطالب، عرضنا فيها على التوالي مفهوم (المجتمع) و(التعددية)، واشكاليات تعريف المجتمعات التعددية واسباب نشوء المجتمعات التعددية.اما المبحث الثاني فهو مكرس للبحث في الدولة القومية والمجتمعات التعددية، وهو يتضمن مطلبين، درسنا فيهما الدولة في المجتمعات التعددية، والمجتمع الكلي والمجتمعات التعددية. ونبحث في المبحث الثالث الدستور في المجتمعات التعددية، وينطوي المبحث على ثلاثة مطالب، نتناول فيها بالبحث خصوصية الدستور في المجتمعات التعددية، والاعتراف الدستوري بالتعددية، ودساتير الاستيعاب والتماثل.

أما الفصل الثاني فهو مخصص لدراسة التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الفيدرالية، وقد وزعناه على مبحثين، بينا في المبحث الأول التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في جمهورية جنوب افريقيا، وهو يتشكل من مطلبين، سنفرد الاول لدراسة المجتمع والدولة في جنوب افريقيا، ونكرس الثاني للتنظيم الدستوري في دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦.وبحثنا في المبحث الثاني التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في بلجيكا، وقسمناه على ثلاثة مطالب، نتناول بالبحث في الاول بناء الفيدرالية في بلجيكا، وفي الثاني التنظيم الدستوري للتعدد المجتمعي في دستورها لسنة ١٩٩٤، وسنجري في الثالث مقارنة بين الدستورين البلجيكي والجنوب الافريقي.

ودرسنا في الفصل الثالث التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول البسيطة، وسنوزعه على مبحثين، الاول منهما سيكرس لبيان التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في لبنان، وقسمناه على ثلاثة مطالب، سنبين في الاول خصائص المجتمع والدولة في لبنان، وفي الثاني نشأة الدولة اللبنانية الحديثة، وفي الثالث التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في الدستور اللبناني النافذ.وافردنا المبحث الثاني لاستعراض التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في إيطاليا، ويضم مطلبين، سنكرس الاول منها للدولة والمجتمعات اللغوية في إيطاليا، والثاني للتنظيم الدستوري لحالة التعدد في دستور إيطاليا النافذ(١٩٤٨).

وخصصنا الفصل الرابع لدراسة التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وسيتضمن مبحثين، كرسنا الاول لعرض إشكاليات التنوع والتعدد القومي والمذهبي والديني للشعب العراقي، وذلك في

مطلبين، افردنا اولهما لبيان تركيب المجتمع العراقي، وثانيهما للبحث في التعددية المجتمعية في الدساتير العراقية السابقة. أما المبحث الثاني المتعلق بالتعددية المجتمعية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، فيتوزع على ثلاثة مطالب، تناولنا في الاول عملية كتابة الدستور وآراء المجتمعات القومية والاثنية حيالها، وفي الثاني ديباجة الدستور، وفي الثالث التعددية المجتمعية في مواد الدستور.

وانهينا بحثنا بخاتمة تتضمن ابرز ما توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات.

الفصل الاول

اشكاليات التنظيم الدستوري

في المجتمعات التعددية

المبحث الأول
مفهوم المجتمعات التعددية

ظهر مفهوم المجتمعات التعددية (plural society) في النصف الثاني من القرن المنصرم للاشارة الى تلك المجتمعات التي تخلصت حديثاً من الحكم الاستعماري والتي كانت تعاني من مشاكل سياسية واجتماعية عميقة ناشئة من عدم التجانس الاثني أو الطائفي أو الديني داخل الدولة الواحدة وتواجه تعددية مجتمعاتية وتفتقر الى الوحدة المجتمعية والتجانس الاجتماعي. وعلى الرغم من ان هذا المفهوم ظهر اولاً للاشارة الى تلك الدول و المجتمعات، الا ان هذا المفهوم قد توسع استخدامه ليشمل مجتمعات اخرى في كل بقاع العالم وفي مختلف الظروف السياسية والاجتماعية.[1]

إن حداثة نشوء مفهوم المجتمع التعددي لا تعني ان الظاهرة نفسها لم تكن موجودة قبل هذا التاريخ، فالمجتمعات التعددية كانت قائمة في الدول والامبراطوريات الشرقية والغربية، وانحصرت السمة البارزة لهذه المجتمعات، قبل نشوء الدولة الحديثة المرتكزة على فكرة القومية، في وجود مجتمعات دينية او مستندة على الدين أو المذاهب الدينية. كما ان الدراسات المتعلقة بالمجتمع

---

[1]) Donald L. Horowitz; A democratic south Africa, constitutional engineering in a divided society, university of California press,Berkeley,los angeles, oxford,1991,p42.

التعددي ظهرت حتى قبل ظهور المصطلح ذاته[٢]، الا ان ظهور مفهوم الدولة القومية اضاف بعداً جديداً وهاماً الى ظاهرة المجتمع التعددي.

افرزت ظاهرة المجتمعات التعددية في الدول الحديثة الاستقلال مشاكل سياسية واجتماعية وامنية وثقافية عدة داخل الدولة الواحدة. فتعدد المجتمعات واختلاف قيمها الروحية أو الدينية أو القومية داخل الدولة الواحدة من جهة، وعدم خلق او ضعف مفهوم المواطنة المرتبطة اصلاً بالدول الديمقراطية والمجتمعات المتقدمة من جهة ثانية اعاق ظهور مفهوم المجتمع الواحد وأثر بالتالي في مسألة الولاء الوطني الشامل للافراد داخل الدولة الواحدة، الامر الذي قاد الى بروز ولاءات محلية واقليمية مستندة على العرق أو الدين أو الطائفة، هذا النوع من الولاءات المتعددة ادى الى ظهور انقسامات عميقة وفي مختلف المجالات(السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية..الخ) داخل الدولة الواحدة.

ومن اجل توضيح مفهوم المجتمعات التعددية وبالتالي بيان تأثيرها على النظام الدستوري والسياسي في الدول المعاصرة سنسلط الضوء في هذا المبحث على تعريف المجتمعات التعددية والاسباب الكامنة وراء ظهورها واهم خصائصها السياسية والاجتماعية.

المطلب الاول

ما هو المجتمع (society) وما هي التعددية (pluralism)

ان دراسة المجتمع التعددي* تقتضي بالضرورة الوقوف على المعاني المكونة لهذا المفهوم وبالتالي دراسة مفهومي المجتمع والتعددية كلا على حدة ومن

---

[٢] دينكن ميشيل، معجم علم الاجتماع، ترجمة د. احسان محمد الحسن، منشورات وزارة الثقافة والاعلام(العراق). بغداد ١٩٨٠، ص٢٢٨.

* هناك اختلاف في الدراسات السياسية حول استخدام مصطلح المجتمعات التعددية، فالبعض يطلقون مصطلح المجتمعات المنقسمة على هذا النوع من المجتمعات، وهناك اخرون يستعملون مصطلح(المجتمعات المتشظية)، وعلى الرغم من ان هذه المصطلحات تختلف في الظاهر وتبدو وكأنها ناتجة عن حالة مجتمع معين و تعبر عن وجهة نظر الباحث حول الطبيعة الايجابية او السلبية لهذا النوع من المجتمعات، الا اني احبذ استخدام مصطلح المجتمعات التعددية لقناعتي بامكانية التعايش السلمي في المجتمعات المنقسمة باعتبارها حالة معقدة تستوجب معالجة ثقافية – سياسية- قانونية خاصة.

ثم ربـــطهما في ســـياق تعريـــف المجتمـع التعـــددي. لـذلك سنقسـم هـذا المطلب الى فرعين، الاول خاص بالمجتمع، والثاني متعلق بمعنى التعددية.

الفرع الاول

مفهوم المجتمع (society)

يعرف البروفيسور دينكن ميشيل المجتمع بانه "مجموعة مـن الافـراد عاشـوا معـاً فـترة طويلـة مـن الـزمن تسـمح بنشـوء قواعـد واحكـام تـنظم علاقـاتهم الاجتماعيـة وتسـمح ايضـاً بظهـور شـعور جمـاعي يجمـع هـؤلاء الافـراد في وحـدة اجتماعية تتميز عن غيرها"[٣]

ويعرفه ماكيفر و بيدج بانه " نسق من الاعراف المنوعة والاجراءات المرسـومة ومن السلطة المعونة المتبادلة.. وشتى وجوه الضبط الانساني والحريـات"[٤]. وجـاء تعريف المجتمع في معجم اوكسفورد بانه"جماعة من النـاس يعيشـون في وطـن او اقليم خاص، ويتشاركون في العادات والتقاليد والقوانين والنظم..الخ"[٥]

اي انه من اجل قيام مجتمع مـا- صغيراً كـان ام كـبيراً- يجـب ان يكـون هنـاك حيزاً مكانياً يوجد فيه هؤلاء الافراد (جغرافياً) وفترة زمنية كافية تسـمح بنشـوء نوع من العلاقات الاجتماعية فيما بيـنهم والشـعور بالوحـدة والتقـارب، وظهـور سيكولوجية متقاربة وعادات وقوانين اجتماعية مشتركة.

ويمكن ان توجد داخل المجتمع الواحد الواسع مجتمعـات اصـغر تسـمى احيانـا بـ(المجتمعات المحلية) أو (المجتمعات الفرعية) قد تكـون قائمـة علـى اسـاس التشـابه والتقـارب الاجتمـاعي بـين هـذه المجتمعـات الصـغرى، واحيانـاً يكـون الاساس المكون لهذه المجتمعات المحلية التقارب الجغـرافي بينمـا تكـون في كـثير من الاحيان مستندة على التمايز الاثني او الديني او المذهبـي او الثقـافي....الخ. ان وجود مجتمعات متعددة اصغر قائمة على اساس القوميـة او الـدين او المذهب داخل المجتمع الاكبر يخلق ما يطلق عليه المجتمعات التعددية.

---

[٣] المرجع السابق، ص ٣٣٢.

[٤] روبرت ماكلفر وجارلس بيدج: المجتمع، ترجمة د.علي احمد عيسى، ج١، ط٢، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٤، ص١٦.

[5]) Oxford advanced learners dictionary.1997,p1128.

الفرع الثاني

مفهوم التعددية (pluralism)

يرتبط مفهوم التعددية المجتمعية بمفهوم التعددية الشامل، الذي ظهر بداية بوصفه منهجاً أو تفكيراً فلسفياً يرى ان الحقائق ، وهي المادة الاولية للفلسفة والوجود، لايمكن فهمها او تفسيرها حسب جوهر أو مبدأ واحد وان للحقائق اوجه أو وجوانب عدة[٦]. ومن هذا المنطلق الفلسفي – الفكري للوجود والحقائق تفرعت تصورات تعددية للثقافة والحضارة و بالطبع للسياسة واخيراً للمجتمع ذاته او التعددية المجتمعية.

لقد افرزت العصور الحديثة في اوربا مذاهب وافكار فلسفية وسياسية عدة، ولكن بصورة عامة تلخصت هذه المذاهب فيما يسمى بـ(البارادايم) اي النموذج المعرفي الذي تدور حوله الافكار والتصورات حسب نظريات المعرفة في اوربا في ثلاثة نماذج سياسية معرفية، وهي:[٧]

١- النموذج السياسي اليميني، الذي يتمحور حول النظام الفطري او الطبيعي.

٢- النموذج السياسي اليساري، الذي طغى عليه طابع الطوباوية او المثالية.

النموذج الليبرالي الديمقراطي، وهو نظام عفوي، تعددي، ثقافي متداخل ومتعدد التنظيم. وكان هذا النموذج المعرفي الاساس في ظهور المناهج الداعية الى التعددية باشكالها كافة.

ان الجذور الفكرية السياسية للتعددية يمكن ملاحظتها في كتابات فلاسفة السياسة في القرنين السابع عشر والثامن عشر، امثال جون لوك و مونتسكيو، فقد رأى جون لوك ان الدولة يجب ان تقوم على اساس مبدأ الموافقة والقبول، و هاجم في كتابه(البحث الثاني في الحكم المدني) ، الصادر سنة ١٦٨٩ توماس هوبز لدفاعه عن السلطة المطلقة وبين ان سلطة الدولة يجب ان تكون مقيدة بل ومقسمة بين اجهزة عدة. ولكن اشهر من تناول فكرة التعددية المؤسساتية ودافع عنها فهو

---

(٦) باتريك دانفلي وبريندان أوليري، نظريات الدولة(سياسة الديمقراطية الليبرالية) ، ترجمة ونشر مركز الخليج للابحاث، دبي، ٢٠٠٥، ص٢٥.

(٧) صلاح علي نيوف، التطور الليبرالي والديمقراطي في الفكر السياسي الغربي، بحث متاح على الصفحة الالكترونية، الموقع:

http://feker.net/ar/category/lib/books، يوم ٢٠٠٩/٢/١١.

مونتسكيو في كتابه (روح القوانين) اذ بين محاسن النظام الذي يقوم على اكثر من مصدر للسلطة وعلى التوازن بينها[8]

كانت تصورات لوك ومونتسكيو للدولة ومؤسساتها السياسية مرتكزة اساساً على ضرورة تقييد السلطة، وحسب هؤلاء فان الطبيعة الطاغية للسلطة تتطلب بالضرورة توزيعها وتقسيمها بين اكثر من مركز او مؤسسة تكون كل منها رقيباً على الآخر، و هنا يمكن ملاحظة الاسس واللبنات الاولى للافكار التعددية السياسية والمؤسساتية للدولة.

ان التعددية تتخذ اشكالاً عدة، فهي قد تكون تعددية سياسية واساسها الاختلاف السياسي، وقد يكون اساسها ثقافياً او اثنياً او لغوياً أو دينياً .....الخ، ولكن قد تتداخل كثير من هذه العوامل وتشكل نمطاً محدداً من التعددية اساسها وجود مجتمع أو مجتمعات اصغر داخل الدولة او المجتمع الواحد الشامل يكون جامعاً لكثير من الخصائص السياسية او اللغوية او الدينية او المذهبية، حينها نكون امام مجتمع متعدد او مايسمى احياناً بالتعددية المجتمعية.

ان الاعتراف بوجود التعددية في المجتمع يعني اولاً "الاعتراف بوجود تنوع ...ووجود عدة دوائر انتماء في المجتمع ضمن الهوية الواحدة.... ويعني ثانياً احترام هذا التنوع وقبول ما يترتب عليه من خلاف او اختلاف في العقائد والالسنة والمصالح وانماط الحياة والاهتمامات ثم الاولويات، ويعني ثالثاً ايجاد صيغ ملائمة للتعبير عن ذلك بحرية في اطار مناسب"[9]

ولكن هل ان مجرد وجود اعراق او قوميات او اديان مختلفة يعني بالضرورة وجود مجتمع تعددي وبالتالي ضرورة ايجاد آليات تعددية المؤسساتية الدستورية لتنظيم شؤونها؟ وبمعنى آخر ان غالبية دول العالم ومجتمعاتها غير متجانسة وان هناك اختلافات مذهبية او دينية او قومية او عرقية في معظمها فهل هذا يعني ان غالبية مجتمعات العالم تعددية؟

ان وجود اختلافات لغوية ودينية ومذهبية وقومية لايعني بالضرورة وجود مجتمع تعددي ومنقسم فالمعيار الجوهري لمعرفة المجتمعات التعددية من غيرها هو تحول الاختلافات الدينية والمذهبية والقومية والعرقية الى اختلافات سياسية

---

[8] المصدر السابق، ص٢٦.

[9] د. سعدالدين ابراهيم، التعددية السياسية والديمقراطية في الوطن العربي، منتدى الفكر العربي، عمان، ١٩٨٩، ص١٢١.

وتطابق هذه التقسيمات مع التقسيمات السياسية وفي المجتمع، ففي المجتمعات التعددية "تـنعكس المطالب السياسـية على خطـوط الهويـات الاثنيـة ويـترادف الصراع السياسي مع الصراع الاثني" (١٠)

ان التعددية تعـترف وتـدافع عـن وجـود تنـوع و تعـدد في الاطـر والممارسـات السياسية والاجتماعية والاثنية ، وترى في هذا التنوع دليل اثراء للمجتمع، وهـي بذلك تقف بالضد من التصـورات التقليديـة (الاحاديـة)الـتي لاتعـترف بالتعـدد والتنـوع الفكـري والمجتمعـي وتحـاول فـرض نمـط فكـري وسياسـي احـادي علـى المجتمع والدولة.

ونظراً للمجالات والاطر المختلفة التي يظهر فيها مفهـوم التعدديـة، وبسـبب تخصيص بحثنا للمجتمعات المتعددة، اي ذلك النوع مـن المجتمعـات الـتي تكـون فيها اكثر من قومية او دين او مذهب داخـل الدولـة الواحـدة، لـذلك سنخصـص اهتمامنا للتعددية المجتمعية اي تعدد المجتمعـات حسـب التكـوين القـومي او الديني او المذهبـي ضمن الدولة الواحدة.

المطلب الثاني
مفهوم المجتمعات التعددية

من اجل توضيح مفهوم المجتمعات المتعـددة وتحليـل العناصـر الـتي تكونهـا واعطاء المفهوم معناه الحقيقي ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين، الاول خـاص بتعريـف المجتمعـات التعدديـة والثـاني لبيـان العناصـر المنشـئة للمجتمعـات التعددية، اما الفرع الثالث فخصصـناه لطبيعـة العلاقـة بـين المجتمـع التعـددي والعناصر المكونة له.

الفرع الاول
تعريف المجتمعات التعددية

عرف العالم البريطاني ج. س. فورنيفال المجتمع المتعدد بانه ذلـك النـوع مـن المجتمعات التي تتألف من عنصرين أو أكثر، أي من جماعـات متعـددة تعـيش

---

(10) Sujit choudhry: Constitutional Design For Divided Societies, oxford university press,2008,p5.

جنباً الى جنب في ظل هيئة سياسية مشتركة دونما اختلاط فيما بينها بسبب الفوارق الدينية أو اللغوية أو القومية[11]. وقد كان فورنيفال اول من ادخل مصطلح المجتمعات التعددية في حقل الدراسات السياسية والاثنية بعد الحرب العالمية الثانية وذلك من خلال دراساته حول المجتمعات التعددية في جنوب شرق آسيا و بالاخص في بورما وجاوا[12]

وعرف آرنت ليبهارت المجتمع المتعدد بكونه نوعاً من المجتمعات التي تكون فيها الاحزاب السياسية ومصالح الجماعات ووسائل الاعلام والمدارس منظمة بشكل ارادي على اساس الخطوط والانقسامات القطاعية، هذه الانقسامات قد تكون مبنية وفق اختلافات دينية او ايدولوجية او لغوية أو اقليمية أو ثقافية أو عنصرية أو اثنية. في حين عرفه ديكن بانه"مجتمع يتألف من جماعات اجتماعية مختلفة، لها اديانها وتاريخها ولغاتها وتقاليدها وعاداتها الخاصة"[13]

اما عالم الاجتماع آنتوني غيدينز فيعرفه بأنه"ذلك النوع من المجتمعات التي يوجد فيها عدد من المجاميع الاثنية الكبرى، وهذه المجاميع تتشارك في النظم السياسية والاقتصادية، لكنها تختلف كثيراً عن بعضها في النواحي الاخرى"[14]

ويرى الدكتور عصام سليمان ان" المجتمع التعددي هو عكس المجتمع الوطني المنصهر، فهو مجتمع يتكون من عدة طوائف في اطار سياسي واحد ولم تحصل بينها اي عملية انصهار فعلي. فالمشكلة الاساسية في هذه المجتمعات هي مشكلة الانصهار المجتمعي وقيام السلطة الفاعلة"[15]

ويبدو من التعريف السابق ان واضعه قد ركز بشكل اساسي على عنصر الطائفة في تحديد مفهوم المجتمعات التعددية و اهمل عناصر اخرى رئيسة

---

[11] د.خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١ ،منشورات البحر المتوسط وعويدات، لبنان-باريس، ١٩٨١، ص٤٩٤.

[12] د. عبدالسلام ابراهيم بغدادي، الوحدة الوطنية ومشكلة الاقليات في افريقيا، ط٢ ،مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠، ص٣٥.

[13] المصدر نفسه، ص٣٦.

[14] آنتوني كيدينز، جامعه شناسى، ترجمة منوجهر صبوري، نشر ني، تهران ، چاپ جهارم، ١٣٧٧ (١٩٨٨)، ص ٢٦٠.

[15] د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، لبنان،١٩٩١، ص٢١.

كالقوميات والثقافات. ان هذا النقص يمكن فهمه في اطار وضعه للتعريف وتطبيقه على المجتمع اللبناني المنقسم على اساس الطائفة والدين وليس على اساس القومية أو اللغة.

ومن جانب آخر يرى الدكتور محمد عمر مولود ان المجتمعات التعددية هي" مجتمعات تتكون من اكثر من قومية أو طائفة أو اقلية اثنولوجية يختلف بعضها عن بعض من حيث اللغة أو الدين أو الطائفة أو القومية أو الثقافة، فهي مجتمعات معقدة التركيب ولكن درجة تعقيدها تختلف بأختلاف حجم التنوع الموجود من جهة ودرجة حماس افرادها في التمسك بخصوصياتها من جهة اخرى"[16]

ويعرف الدكتور جورج قرم المجتمع التعددي بأنه"المجتمع الذي تتعايش فيه ضمن كيان سياسي واحد جماعتان او اكثر متباينة طائفياً، ولها وزناً عددياً، وان التعايش بين هذه الطوائف يفرض مؤسسات وقوانين تطال الحياة الاجتماعية والسياسية بأسرها"،[17] فهو يؤكد في هذا التعريف على التعايش بين الجماعات كاساس لتعريفه للمجتمعات التعددية، ان هذا التأكيد على الرغم من طابعه الايجابي حول وجوب بناء هذا النوع من العلاقات في هذه المجتمعات الا انه لا يعكس واقع حال الكثير من المجتمعات التعددية التي تشهد الكثير من التوتر والصراعات والحروب.

من جانب آخر يرى عالم السياسة روبرت دال بأن المجتمع المتعدد هو وضع ينشأ عندما لاتكون هناك أية هيمنة سياسية أو ثقافية أو اثنية أو ايدولوجية داخل الجماعات المختلفة في الدولة الواحدة. وحسب دال أن الجماعات تكون في حالة تنافس داخل الدولة وان السلطات تبدو وكأنها الحكم بين هذه الجماعات[18]

والمجتمع التعددي هو ذلك النوع من المجتمعات التي تتكون من اكثر من قومية أو اثنية أو دين واحد بنسبة ومدى تؤدي الى اختلاف تلك الجماعات في

---

[16] د.محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط٢ مؤسسة موكرياني للطبع والنشر،اربيل،٢٠٠٣، ص٣٧٠.

[17] جورج قرم، الطائفية ومشكلة الاندماج القومي، مجلة (دراسات عربية)، العدد ١، سنة ١٩٧٨، ص١٥-١٦.

[18] روبرت. أ. دال، عن الديمقراطية، ترجمة: د. احمد امين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٧٦.

الرؤى الثقافية والسياسية والاجتماعية، الامر الذي يقود الى التباين في الرموز التاريخية والوطنية. فالخاصية الابرز لهذا النوع من المجتمعات وجود اكثر من هوية وطنية واقليمية(محلية) ، لهذه المجتمعات مما يؤدي الى التداخل واحياناً التصادم بين الولاء الوطني والفرعي.

ويظهر من خلال التعريفات السابقة عدم وجود اتفاق واضح على العناصر المكونة للمجتمع التعددي(قوميات، اثنيات، ديانات، مذاهب، ثقافات) ، كما ان هناك لبساً واضحاً حول متى يمكن تسمية مجتمع ما بالتعددي؟ هل يتحقق بمجرد وجود جماعات مستقلة(قوميات، اديان..الخ) ام ان هناك شروطاً اخرى من الواجب توافرها؟. وهل بنية المجتمعات التعددية واحدة ام هناك نماذج مختلفة- وبالتالي تعاريف مختلفة- للمجتمع التعددي؟.

الفرع الثاني
عناصر المجتمع التعددي

عند البحث في المجتمعات التعددية، غالباً ما نصادف جملة من العناصر المكونة لها، ومن ابرزها:

أولاً : القومية

على الرغم من كثرة الاستخدامات السياسية والثقافية لمفهوم القومية ولتاريخ طويل يمتد الى اكثر من ثلاثة قرون[19] الا ان مصطلح او مفهوم القومية بما اتخذه من ابعاد سياسية وثقافية وايدلوجية مازال يكتنفه الكثير من اللبس وعدم الاتفاق واحيانا الغموض.

فمن الناحية اللغوية، أن اصل كلمة القومية nation يعود الى جذور لاتينية فهي مأخوذة من كلمة nascor اللاتينية التي لا تعني سوى معنى (انا مولود)[٢٠]. وبذلك يمكن القول ان الاصل اللغوي لهذه الكلمة ليس له مدلولات

---

[١٩] ليس هناك تاريخ محدد متفق عليه لنشوء فكرة او نزعة القوميةnationalism فقد فضل كون khon عام ١٦٤٢، اما آكتن فوضع عام ١٧٧٢ وهو عام تقسيم بولندا بداية هذا التاريخ، وهناك من يرى تاريخ الثورة الفرنسية ١٧٨٩ بداية هذا التاريخ. حول هذا الموضوع انظر: مجموعة من الباحثين، القومية مرض العصر ام خلاصه، ، دار الساقي، بيروت ١٩٩٥.

[٢٠] بويد شيفر، القومية، عرض وتحليل، ترجمة: د.جعفر خصباك وعدنان الحمري، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٦، ص٦٦

سياسية وان هذا المصطلح لم يستخدم بالمعنى السياسي المتعارف عليه اليوم الا في القرون الثلاثة الاخيرة[٢١] كما جاء تعريف القومية nation في قاموس اوكسفورد بانها" جماعة كبيرة من الناس، لهم تاريخ وثقافة ولغة مشتركة ويعيشون في اقليم خاص تحت سلطة دولة واحدة"[٢٢]

إن القومية "تنتمي إلى مجموعة من الظواهر الاجتماعية التي تتعلق بعملية تحديد هوية أو انتماء جماعات من الناس، شأنها في ذلك شأن مجموعة كبيرة من العوامل، مثل اللغة والدين والعرق وغيرها"[٢٣]

ويرى رولان برتون ان القومية "تطلق على ذلك الشعب التي استطاع ان يتحكم بقدره ويحكم نفسه بنفسه"[٢٤]. ويلاحظ هنا انه اعطى لمصطلح القومية معنى سياسياً محدداً وهو التحرر والاستقلال او الادارة الذاتية وخالف كثيراً من الكتاب حول الاساس الاثني او الشعوري(السايكولوجي) للقومية.

ويعرف هنسلي وهدرون القومية بانها"مجتمع الف بينه اعتقاد مشترك بالنسبة الى اصوله ومشاعر عدائية مشتركة بالنسبة لجيرانه"[٢٥]

ويعرف كارل بوبر القومية بانها"عدد من الناس يتماسكون من جراء سوء فهم مشترك فيما يتعلق بتاريخهم"[٢٦]

ويعرفها احمد وهبان بانها"جماعة من الناس يجمعهم إحساس واع نابع من تراث ثقافي مشترك، وتطلع مشترك إلى العيش معاً في دولة مستقلة، ويلزم أن تستحوذ هذه الجماعة في صورة الأمة على الولاء السياسي والنهائي للأفراد والمكونين لها"[٢٧]. في حين يعرفها احمد جمال بانها"حالة عقلية تتميز بولاء الفرد

---

[٢١] المصدر نفسه، ص٦٨.

[22] Oxford advanced learners dictionary,op,cit,p773.

[٢٣] عبد السلام إبراهيم بغدادي، مرجع سابق، ص١٧٥.

[٢٤] رولان برتون، قوم شناسى سياسى، ترجمه ناصر فكوهي، نشر ني تهران ١٣٨٠(١٩٩١)، ص٢٧.

[٢٥] المصدر نفسه ٧٠.

[٢٦] كارستن فيلاند، الدولة القومية خلافاً لارادتها ترجمة محمد جديد، دار المدى للثقافة والنشر بغداد ٢٠٠٧، ص٦٤.

[٢٧] بهاء الدين مكاري محمد قبلي، أثر التعدد العرقي على الاستقرار السياسي رسالة دكتوراه غير منشورة، الخرطوم، جامعة النيلين،كلية التجارة، ص١٨ نقلا عن د. كردستان سالم سعيد، اثر التعددية الاثنية على الوحدة الوطنية في العراق، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٨، ص ٢٧.

المطلق للأمة"[٢٨]. وهنا طابق الكاتب بين مفهومي القومية والامة، الذي نشاهده عند الكثير من الباحثين.

وعلى الرغم من وجود اختلاف لغوي وسياسي بين مفهومي الامة والقومية، الا ان هذه الاشكالية يمكن ملاحظتها في اللغة العربية اكثر من غيرها، فمصطلح الامة يستخدم لدى غالبية الكتاب العرب للدلالة على مفهوم قومي واسع للقومية العربية تشمل كل العرب في جميع الاقطار العربية وهي بذلك اوسع مدى من القومية[٢٩]، وقد وجدنا هذا الاستخدام منذ ثلاثينيات القرن المنصرم ابان نشوء وتطور الفكر القومي العربي، ويبدو ان الكتاب العرب قد تأثروا في هذا المجال(أي عدم مطابقة القومية للامة) بالفكر القومي الالماني ورواده امثال فيختة وآخرون. ان هذا النوع من التصور للعلاقة بين القومية والامة قد انتشر بين القوميات المنتشرة في اكثر من دولة.

وبعكس ذلك لاتوجد هذه الاشكالية لدى الفرنسيين الذين طابقوا في كثير من الاحيان بين مفهومي القومية والامة، ومرد ذلك الى تجربة فرنسا في التطابق بين المفهوم السياسي والاثني للدولة القومية الفرنسية. كما ان الكلمة الانكليزية NATION تشير في آن واحد الى مفهومي القومية والامة[٣٠]، وهذا يدل على عدم وجود إختلاف يذكر بين المصطلحين في اللغة الانكليزية.

ويمكن القول بان القومية جماعة من الناس يتشاركون في التصور المشترك(فعلياً كان او وهمياً)لاصلهم الاثني ولتاريخهم ويتقاسمون ارض واحدة(جغرافيا)ولغة موحدة، وسيكولوجية جماعية متقاربة في كثير من الاحيان، واخيرا اهدافاً سياسة عليا مشتركة.

ثانياً: الإثنية

إن مصطلح (الإثنية) مشتق أساساً من الكلمة الأغريقية (Ethno)، والتي تعني شعب أو قوم[٣١]، وفي العصور الوسطى، كان يطلق هذا المصطلح في اللغات الأوربية على من هم ليسوا مسيحيين أو يهودا[٣٢]

---

(٢٨) أحمد جمال ظاهر، دراسات في الفلسفة السياسية، إربد ، دار ومكتبة الكندي ، ١٩٨٨، ص١٩٧

(٢٩) د. محمد رفعت عبدالوهاب: الانظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٥، ص٢٦.

(٣٠) منير البعلبكي، قاموس المورد، دار العلم للملايين، بيروت،١٩٧٧، ص٦٠٥.

(٣١) مجيد حميد عارف، الأثنوغرافيا والأقاليم الحضارية، بغداد، ١٩٨٥، ص٩.

يبدو ان مفهوم الاثنية من المفاهيم المربكة والغامضة التي لم يحصل اتفاق واسع حول مدلولها و مفهومها، فهذا المصطلح شهد ، وعبر مراحل تاريخية مختلفة، اختلافات واسعة في مفهومه واستخدامه [٣٣]، مما فسح المجال لظهور مدارس عدة مختلفة لتعريف مفهوم الاثنية.

ان مصطلح الاثنية جاء في القاموس الانكليزي لاكسفورد Oxford English Dictionary ، والصادر نهاية القرن التاسع عشر للاشارة الى الكفار او الذين يحملون افكار خرافية كافرة[٣٤] كما انه جاء بالمعنى نفسه في قاموس ويبستر الدولي للغة الانكليزية في فترة لاحقة للاشارة الى أولئك الاشخاص الذين لم يعتنقوا الدين المسيحي أو اليهودي وما اطلق عليهم اسم الوثنيين او الكفرة، لكن اضيف هنا معنى آخر للمصطلح وهو الاشارة الى خاصية جسدية او ذهنية لنسل معين او ما نطلق عليه اليوم تسمية العرق(race)[٣٥]

ورأى ماكس فيبر في الاثنية ايماناً او تصوراً جماعياً لفئة من الناس حول الاصل المشترك، اذ عرفه بانها".. تلك الجماعات البشرية المؤمنة ايماناً ذاتياً بأصلها المشترك.. ولابد ان يكون هذا الايمان مهماً لاشاعة تكوين الجماعة وبعكسه لايهم ان كانت هناك علاقة قرابية او لم تكن فالانتماء الاثني (Gemeinsankeit)يختلف عن الجماعة القرابية بكونه هوية مفترضة على وجه التحديد"[٣٦]. وبهذا المعنى فان الاثنية – حسب فيبر- لا تشترط وجود اصل مشترك لهذه الجماعة بل وجود تصور لوجود هذا النوع من الايمان، وبالتالي فان المسألة هنا تدخل في باب وجود تصورات او اساطير جماعية وبعيدة كل البعد عن المفهوم العرقي او الديني السابق.

الا ان هذا المفهوم قد شهد تطورات لاحقة، فقد رأى عالم الاجتماع ج. أ. ثيودور في معجم علم الاجتماع الصادر عام ١٩٦٩ ان للاثنية بعداً ثقافياً اصيلاً حين عرف الاثنية بانها" جماعة من البشر يشتركون في التقاليد الثقافية

---

[٣٢] د. سعد الدين إبراهيم، الملل والنحل والأعراق هموم الأقليات في الوطن العربي، ط٢ ، دار الأمين، القاهرة،١٩٩٤، ص٢١.

[٣٣] د. حميد احمدي: قوميت وقومكرايي در ايران، ط٦، (نشر ني)، تهران ١٣٨٦(٢٠٠٧)، ص٢٩.

[٣٤] المصدر نفسه،ص٣٠.

[٣٥] المصدر نفسه،ص٣٠.

[٣٦] نقلاً عن هشام داود وآخرون، الإثنية والدولة، ترجمة: عبد الاله النعيمي، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٠٦، ص١٢٧

والاحساس بالهوية وكجماعة خاصة فرعية داخل مجتمع اكبر. ان اعضاء هذه الجماعات الاثنية لهم خصائص متميزة تختلف عن بقية المجتمع"[٣٧]. وهنا ركز الكاتب على التقاليد الثقافية للجماعة وعاداتها المشتركة الجامعة مما عده فيبر تصور الجماعة عن ذاتها او الاصل العرقي.

ان الاشكالية الخاصة بتعريف الاثنية ليست مسألة فكرية مردها اختلاف وجهات نظر علماء السياسة والاجتماع حول تعريف الاثنية، بل ان واقع التكوين المختلف للاثنيات عبر تجارب تاريخية مختلفة ومجتمعات متباينة هو الذي فرض هذا النوع من الاختلاف. وقد اشار اندريه بوركت الى ذلك بشكل جلي حين عرف الاثنية بأنها" كيان مفتوح في حالة بناء وتفكك دائم، يحدد من الداخل والخارج على حد سواء، ونتاج تاريخي اعمق من الجماعات التي تفرضه، لانها حصيلة علاقات دياليكتيكية بين وحدات مختلفة"[٣٨]

ومن هنا ان العناصر المكونة للاثنية، اي تلك التي جمعت بين افراد جماعة معينة واعطتها نمطاً ثقافياً اجتماعياً معيناً، قد تكون مختلفة من مكان الى آخر ومن زمن الى آخر، فقد تكون هذه العناصر مكونة من اللغة او الدين او المذهب او القومية، وقد يجتمع اثنان او اكثر من هذه العناصر في تكوين الاثنية. وهذا ما اكد عليه ف. بارث في ان الاثنية لا تعبر عن مجموعات جامدة وثابتة، بل هي تجمعات بشرية غير ثابتة، اعضاؤها يتغيرون على المدى الزمني البعيد، وذلك لارتباط عضويتها وحدودها بالتغييرات التي تطرأ على الاوضاع الاجتماعية[٣٩]

ويبدو هنا ان مفهوم الاثنية يختلف عن مفهوم القومية كونها- اي القومية- في الاغلب ترتبط بوجود لغة موحدة و اهداف سياسية قومية عليا ومشتركة. الا ان هذا الاختلاف لايعني عدم وجود عناصر مشتركة بين القومية و الاثنية وخاصة في الاثنيات المسيسة الحاملة لاهداف سياسية، او المرتكزة على العرق، او اللغة.

---

[٣٧] د.حميد احمدي، مصدر سبق ذكره،ص٣١.

[٣٨] نقلاً عن هشام داود وآخرون، الاثنية والدولة، مصدر سابق، ص١٢٩.

[٣٩] عبد السلام إبراهيم بغدادي، مرجع سابق، ص٩٨.

ثالثاً: الطائفة

عرف قاموس اوكسفورد الطائفة بانها" جماعة من الناس يؤمنون بمعتقدات دينية مشتركة او جماعات لها آراء تختلف عن آراء مجتمعهم الاكبر"[٤٠]. وعرفها س.م. ارنسبرغ بانها" وحدات بنيوية تنظيمية ثقافية واجتماعية"[٤١]

اما س. أ. هيلاري فعرفها بانها" جماعة يرتبط اعضاؤها بعضهم ببعض بشعور عميق بالمشاركة"[٤٢]. اما تونياس فعرفها بانها"شكل من اشكال التنظيم المجتمعي، مكون من افراد يرتبط بعضهم ببعض بتعاضد طبيعي او فطري،تحركه اهداف مشتركة"[٤٣]

وعرفت محكمة العدل الدولية الدائمة عام ١٩٣٠ الطائفة على الشكل التالي: " ان معيار كل طائفة هو وجود جماعة من الاشخاص يعيشون في بلد او محلة معينة، وينتمون الى عرق او ديانة، او لغة او تقاليد خاصة بهم، ومتحدون بواسطة هذا العرق والديانة واللغة والتقاليد في الشعور بالتعاضد، وبهدف المحافظة على تقاليدهم وعباداتهم، وضمان تعليم وتربية اولادهم وفق تطلعاتهم"[٤٤]

ويمكن من خلال التعاريف السابقة تلخيص خصائص الطائفة فيما يأتي:

١- ان الطائفة جماعة مؤمنة بافكار دينية او اخرى تختلف عن دين او افكار بقية المجتمع.
٢- لها تنظيم خاص وعادات وتقاليد وثقافة متميزة.
٣- وجود شعور بالتعاون والتعاضد بين افراد الطائفة.
٤- افتراض وجود حيز مكاني لتواجد تلك الطائفة.

وهنا تتشابه الطائفة الى حد إلتطابق مع التعريف الذي اسهب موريس دوفرجيه في شرحه حول المجموعة الاجتماعية، فالطائفة مثل اية مجموعة اجتماعية ليست مجرد تجمع من الجمهور او فئة اجتماعية متميزة على اساس العمر او الجنس، فالخاصية الابرز لاي مجتمع طائفي هي وجود علاقات اجتماعية

---

(40) oxford,OP,cit,p1061.

(٤١) نقلاً عن د. عصام سليمان، الفدرالية في المجتمعات التعددية ولبنان،مصدر سابق،ص١٩.

(٤٢) المصدر نفسه،ص١٩.

(٤٣) المصدر نفسه،ص٢١.

(٤٤) المصدر نفسه، ص١٩.

وثيقة بين افرادها اكثر من علاقاتها مع الطوائف او المجموعات الاجتماعية الاخرى[٤٥]. وحسب جان لوي كيرمون ان هذه الخصوصيات الاجتماعية لهذه الطوائف هي التي تدفع بافرادها الى التكافل والتوحيد، اذ اشار كيرمون الى ان الخصوصيات تكون عادة مبنية على اسس جغرافية واثنية ودينية وثقافية ولغوية، واحياناً تشمل الاسس الاقتصادية ايضاً. ويلعب ادراك هذه الطوائف لتلك الخصوصيات العامل الحاسم لوحدة وتماسك الطائفة[٤٦]

وميز دوركهايم بين نمطين او نوعين من شعور الجماعات بالتضامن ، اولهما قائم على اساس التشابه اي تشابه الجماعة فيما بينها ببعض الخصائص، والثاني تضامن قائم على اساس تقسيم العمل وهو ما نشاهده في النقابات والتنظيمات العمالية[٤٧]. ان شعور الطائفة بالتضامن يمكن ارجاعه- حسب تقسيم دوركهايم- الى القسم الاول الذي يرى فيه افراد الطائفة تشابهاً بين افرادها في كثير من الخصائص. ان النمط الاول من الجماعات يطلق عليه دوركهايم المجموعات الطبيعية كالعرق والامة والعائلة. اما النمط الثاني فيطلق عليه تسمية المجموعات الصناعية كالشركات والاحزاب والنقابات[٤٨]. ومن الواضح ان الطائفة تكون من ذلك النوع من الجماعات المبنية على اسس ثقافية ودينية ولغوية وتماثل التقاليد.

رابعاً: الاقليات

رغم ما تطرحه تسمية او مفهوم الاقلية MINORITY من بعد عددي داخل ثنائية الاكثرية-الاقلية في مجتمع ما، الا ان هذا المفهوم قد اخذ ابعاداً اوسع خرجت من كونها مفهوماً عددياً صرفاً، بل توسع ليشمل مفهوماً سوسيولوجياً دالاً على وضع اجتماعي محدد ومتجاوزاً الاطار العددي الاصلي للمفهوم[٤٩]

---

[٤٥] موريس دوفرجيه، علم اجتماع السياسة، ترجمة د. سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ط٢، ص٢٧.

[٤٦] نقلاً عن د. عصام سليمان، الفيدرالية في المجتمعات التعددية ولبنان ....مصدر سابق ص٢٠.

[٤٧] موريس دوفرجيه، مصدر سبق ذكره، ص٤٨.

[٤٨] المصدر نفسه، ص٥٠.

[٤٩] انتوني كيدينز، جامعه شناسى(سوسيولوجيا)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦١.

ان الاشكالية المطروحة حول صعوبة تحديد تعريف للاقلية وبيان المعيار المحدد لها ليست وليدة اختلاف وجهات النظر بين الباحثين والكتاب فحسب بل يمكن عزوها الى اختلاف وضع الاقليات حول العالم في اوضاعها الاجتماعية والسياسية والسكانية[٥٠]. ولكن بصورة عامة كان هناك اتجاهات لتعريف الاقليات.

فقد ربط نفر من الباحثين بين مفهوم الاقلية وقلة عدد جماعة من السكان كأساس لتعريف الاقليات، إذ كان هذا التعريف مطابقاً الى حد كبير مع المعنى اللغوي للمفهوم. وعلى هذا الاساس عرف الفقيه القانوني الايطالي فرانسيسكو كابونورتي الاقلية بانها"جماعة او مجموعة من الافراد من الناحية العددية اقل عدداً من بقية سكان البلاد ،ولها خصائص ثقافية، التاريخية او دينية او لغوية متميزة عن بقية السكان".[٥١]وقد عرف الدكتور عبدالسلام بغدادي الاقلية بالمعنى السابق نفسه واستند الى عنصر العدد.[٥٢]

ومن جانب آخر ركز فريق من الباحثين في مجال علم الاقليات Minology على معيار(النوع والكيفية) او ما اطلق عليه اسم المعيار السوسيولوجي ولم يعيروا اهتماما للخاصية العددية للاقليات. وذهب هؤلاء الى القول ان مفهوم الاقلية اساسه وجود شعور بالتدني والتهميش من جانب مجاميع لغوية او دينية او قومية معينة بغض النظر عن كونها اقلية او اكثرية من ناحية العدد والسكان.

وبهذا المعنى، اي استنادا الى شعور الجماعة بالتدني او التفوق، عرف لويس ويرث الاقلية بانها"جماعة من الناس تنفصل عن بقية افراد المجتمع بصورة ما، نتيجة خصائص عضوية او ثقافية،تعيش في مجتمعها في ظل معاملة مختلفة غير متساوية مع بقية افراد المجتمع، ومن ثم ترى هذه الجماعة نفسها عرضة للتفرقة Discrimination".[٥٣] ان الاقلية - وفق تعريف ويرث - تفترض وجود جماعة مسيطرة لها وضع اجتماعي متفوق على الجماعات والاقليات الاخرى في الدولة وتتمتع بامتيازات لا تتمتع بها جماعات اخرى، وان الاقليات بالعكس من ذلك تعيش في حالة تدني اجتماعي وفقدان واضح للحقوق بغض النظر عن قيمتها او

---

[٥٠] يوسف كوران، حقوق الاقليات في القانون الدولي، مجلة السياسة الدولية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، العدد ٤، السليمانية، ٢٠٠٥، ص٩ (باللغة الكردية).

[٥١] د. عبد السلام إبراهيم بغدادي، مرجع سابق، ص٨١.

[٥٢] المصدر نفسه،ص٩٣.

[٥٣] د. سميرة بحر، المدخل لدراسة الاقليات، مكتبة الانكلو-المصرية، القاهرة،١٩٨٢،ص١٠.

ثقلها العددي.وبالاتجاه نفسه عرفت الدكتورة نيفين مسعد الاقليات حسب هذا التصور.[٥٤]

وينتقد اصحاب الرؤية و المنهج السوسيولوجي للاقلية معيار العدد في تعريف الاقلية ويرونها مضللة لانها تسلم بحتمية الشعور بالتمايز بين الجماعات ذات الثقافات المتعددة.كما ان اعطاء اهمية كبرى واستثنائية للعدد والكمية قد لا يشير بصورة دقيقة الى وضع اقليات لها ثقل عددي قليل ولكن ذات اهمية كبيرة واستراتيجية في الدولة وبعكسها قد تكون هناك جماعات اثنية كبيرة العدد وذات اغلبية سكانية ولكنها مهمشة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً كوضع السود في دولة جنوب افريقيا قبل سقوط نظام التمييز العنصري، و الشيعة في العراق لحين سقوط النظام العراقي سنة ٢٠٠٣. فحسب آراء هؤلاء لاتقاس الاقلية هنا بـ(قلة) العدد بل بـ(قلة) الاهمية الاجتماعية او السياسية لتلك المجموعة من السكان قياساً ببقية سكان الدولة[٥٥]. ورغم ان الاصل في كلمة (الاقلية) ذات طابع عددي الا اننا نرى ان العامل النفسي والاحساس بالدونية واللامساواة في التعامل تعتبر من الخصائص المميزة لمجتمع الاقليات.

فضلاً عن هذين الاتجاهين في تعريف الاقلية فأن هناك آراء اخرى حول تحديد معيار الاقلية، اذ يرى البعض في (شعور)جماعة ما بالتضامن والغبن والانتماء اساسا لهذا المعيار، فيما يراه آخرون في المصلحة(interest) التي تربط بين افراد جماعة ما.[٥٦]

وازاء كثرة المدارس الفكرية حول تحديد معيار لتعريف الاقلية وبسبب اختلاف منظور تلك المدارس وتعريفاتها حول الاقلية ولأن موضوعنا حول الاقلية مرتبط اصلاً بوجودها الاجتماعي وتأثيره على حقوقها القانونية والدستورية رأينا من الافضل الاخذ بتعريف هيئة الامم المتحدة للاقليات وجعلها منطلقاً لرؤيتنا حول حقوق الاقليات.

---

[٥٤] د.نيفين مسعد والاقليات الاستقرار السياسي في الوطن العربي، ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، ١٩٨٨ ، ص(هـ).

[٥٥] الانسكلوبيديا البريطانية عام ١٩٧٨، المجلد ١٢، ص٢٦١، نقلاً عن عبدالسلام ابراهيم بغدادي، مصدر سابق، ص٨٤.

[٥٦] د.عبدالرضا الطعان، محاضرات القيت على طلبة الفصل الثاني لكلية العلوم السياسية جامعة بغداد عام ١٩٨٧-١٩٨٨، نقلاً عن عبدالسلام البغدادي ، مصدر سابق، ص٨٩.

اذ عرفت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات-وهي لجنة فرعية تابعة للجنة حقوق الانسان التابعة للامم المتحدة الاقلية بأنها "جماعات تابعة داخل شعب ما. تتمتع بتقاليد وخصائص اثنية او دينية او لغوية معينة تختلف بشكل واضح عن تلك الموجودة لدى بقية السكان فترغب في دوام المحافظة عليها".[٥٧]

ويبدو من خلال هذا التعريف انه ومن اجل تسمية(جماعة)او (فئة)ما بالاقلية يجب ان تكون جماعة مميزة داخل شعب ما، أي ذات ثقل سكاني كاف لتشكيل مجتمع خاص بها، و لها عادات وتقاليد مختلفة، فلا يمكن عد اعداد ضئيلة من الافراد او الاسر أقليات في دولة او مجتمع ما مالم تشكل مجتمعاً داخلياً خاصاً بها.كما ان الخاصية المميزة لوجود الاقلية والاعتراف بها هي احساس هذه الجماعة بالتمايز والرغبة في المحافظة عليها وتطويرها، اما اذا لم تكن مهتمة اصلاً بتطوير تراثها او ثقافتها او لم تكن تشعر بوجود اختلاف(على الرغم من وجودها الفعلي) حينها لايمكن تطبيق مصطلح الاقلية على مثل هذه الجماعة ولا على وجودها بالمجتمعات الخاصة.

الفرع الثالث

طبيعة العلاقة بين المجتمع التعددي وعناصره

بيّنا فيما سبق ان المجتمع التعددي يتكون حينما تتحول الاختلافات العرقية والمذهبية والقومية والدينية في المجتمع الى اختلافات سياسية، ولكن كيف هي طبيعة العلاقة بين المجتمع التعددي وعناصرها؟ وكيف يمكن لهذه الطبيعة ان تؤثر على التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية؟.

ليس هناك اتفاق بين حول طبيعة العناصر المكونة للمجتمع التعددي (القومية، الدين،المذهب، الطائفة،الاقلية) وتأثيرهما على تكوين المجتمعات التعددية، وانقسم الباحثون الى مدرستين يسمى الاولى بالاندماجيين (INTEGRATION) والثانية بالتسويين(ACCOMMODATION)، من التسوية.

---

[٥٧] مجموعة من الباحثين، الوحدة الوطنية ومشكلة الاقليات في العالم الثالث، مركز دراسات العالم الثالث، بغداد، ١٩٨٩، ص١٢.

١-الانـدماجيون: يـرى اصـحاب هـذا الـنهج او المدرسـة بـالرغم مـن وجـود اختلافات مذهبية او قومية او دينية الا انهم يرون ان هذه الهويـات او الجماعـات ليس ذات تكوين سوسيولوجي-ثقافي-سياسي ثابت بل انهـا في حالـة تغـير دائـم وتتسم بنيتها بالمرونة والحركية والانتقاليـة، لـذلك فانـه يجـب التعامـل مـع هـذه التنوعات والتعددية المجتمعية بمنطق مرن وعدم النظـر اليهـا كمسـلمات ثابتـة غير قابلة للتغير[58]. ان هذه النظرة الى التعددي المجتمعي والتقسيمات الاثنيـة سينعكس حتماً على طريقة تعاملهم مع حقوق تلك الجماعات إذ يرون ان الـنهج والفلسفة الدستورية للتعامل مع هذه الجماعـات هـو استيعابهم داخـل المجتمـع الاكبر.

٢-التسوويون(الداعين الى التكييف والتوافق) يـرى اصـحاب هـذه المدرسـة ان الاختلافات العرقية والقومية والدينية ذات طبيعـة صـلبة ومتينـة، وهـي تتسـم بطابع الديمومة والاسـتقرار والاسـتمرار، لـذلك فانـه مـن اجـل ايجـاد حلـول لهـذه الانقسامات المجتمعيـة فانـه يجـب ايجـاد حلـول دائمـة وراسـخة وتجسـيد ذلـك في دستور البلاد وطبيعة بنائها السياسي والمؤسساتي.[59]

ان وجود مـدرستين مختلفتين في الرؤى وفهم طبيعة العناصـر المكونـة للمجتمـع التعددي ادى الى الاختلاف في طريقة طرحهما للحلول المتعلقة بهـذه المجتمعـات، وسنقوم بتوضيح هذه الحلول في صفحات اخرى من هذا الفصل.

المطلب الثالث
اسباب نشوء المجتمعات التعددية

ان لظاهرة المجتمعات التعددية كأي ظاهرة اجتماعية وسياسية اخرى اسـباباً كامنة وراء نشوئها، وهذه الاسباب تختلف من مجتمع الى آخر ومن فـترة زمنيـة او حقبة تاريخية الى اخرى.ومن ابرزها:

١- الحروب والاستعمار:

تعد الحروب ومـا تفرزه من هجرات وتشرد من جهـة وسـيطرة مجموعـة اثنيـة او دينية على اخرى من جهة اخرى تعد احد اهم الاسباب المؤدية لنشوء المجتمعات

(58) Sujit Choudhry,conistitution design in divided societies..op,cit,p343.
(59) ibid,p344.

التعددية. فالنتائج السياسية والاجتماعية والسكانية المتمخضة عن الحروب تؤدي الى تغير في البنية السكانية لبعض المجتمعات وبالتالي ظهور مجتمعات اخرى تعددية داخل هذه المجتمعات. ومثالها التعددية الاثنية والمذهبية لسكان منطقة البلقان نتيجة الحروب التي اندلعت هناك وخاصة ابان الحكم العثماني لتلك المنطقة،كما ان استعمار البرتغال والاسبان لامريكا الوسطى والجنوبية نتج عنه اليوم ظهور مجتمعات تعددية معقدة في دول تلك المنطقة. ويمكن كذلك تفسير وجود الارمن في لبنان والشيشان في الاردن بسبب هروبهم من المذابح والحروب.

٢- الاسباب الاقتصادية

ان هجرة السكان بسبب العوز الاقتصادي الى مناطق ومجتمعات اخرى تعد عاملاً مؤثراً في نشوء المجتمعات التعددية. فعلى سبيل المثال ان الصينيين الموجودين الان في ماليزيا هاجروا اصلاً من الصين وهم يشكلون الآن ثلث السكان، كذلك الحال بالنسبة للتاميل في سريلانكا والهنود في فيجي و ماليزيا ودول الخليج والجاليات التركية والجزائرية والمغربية في اوربا و الباكستانيون والهنود في المملكة المتحدة...الخ.

٣- تطور المجتمعات وظهور انتماءات جديدة

يبرز في مراحل تاريخية معينة نوع من الافكار والمعتقدات، التي قد تؤدي الى تغيير الوضع الاجتماعي للسكان وتقسيمه الى مجتمعات متعددة. فمثلاً ان ظهور البروتستانتية في اوربا ادى الى تقسيم المجتمعات المسيحية الاوربية وخاصة لدى الالمان،كما ان الاختلافات الفكرية والسياسية حول احقية الخلافة للامام علي بن ابي طالب نتجت عنه في مراحل تاريخية لاحقة نشوء وانتشار المذهب الشيعي الذي ادى الى ظهور مجتمعات اسلامية مختلفة وتعددية. ففي هذه الامثلة يتجلى اثر ظهور الاديان في بناء مجتمعات تعددية جديدة.

ومن جانب آخر قد تنشأ مجتمعات تعددية بسبب ظهور افكار سياسية، كنشوء فكرة الانتماء القومي والاثني في اوربا. ان انتشار هذه الفكرة وتبنيها في الكثير من الدول والمجتمعات ادى بدوره الى تقسيم المجتمع على اسس مختلفة لم تكن موجودة قبل ذلك التاريخ.

٤- تغيير الحدود السياسية للدول

ان تغيير الحدود السياسية بين الدول قد يؤدي الى ظهور مجتمعات تعددية فيها من خلال اضافة اقليات او قوميات او اديان جديدة الى الحدود السياسية لتلك الدول. فعلى سبيل المثال ان تغيير حدود دول اوربا الوسطى والشرقية بعد الحربين العالميتين الاولى والثانية، ادى الى ظهور مجتمعات تعددية جديدة فيها[٦٠]

وبصورة عامة، فان لكل مجتمع تعددي تأريخ خاص بنشوئه لا يشبه كثيرا تاريخ المجتمعات الاخرى، كما ان التاريخ السياسي والاجتماعي والديني لهذه المجتمعات هو الذي يحدد عوامل نشوئها وكيفية تطورها.

[٦٠] د. عصام سليمان، الفدرالية في المجتمعات التعددية ولبنان...مصدر سابق، ص ٢٣.

المبحث الثاني
الدولة القومية والمجتمعات التعددية

هناك اختلاف واضح حول كيفية ترتيب الوضع الدستوري والمؤسساتي للمجتمعات التعددية في الدول المعاصرة، فالمعروف تاريخياً ان الدولة بمفهومها القديم والمعاصر قد احتضنت المجتمعات التعددية ووضعت حلولاً متعددة لها نابعة من الفلسفة السياسية والاجتماعية والدستورية لتلك الدولة. ومن جانب آخر لا مجال للشك في ان هناك اختلافاً واضحاً بين المجتمع الكلي الذي يشكل الدولة بكل اختلافاتها الدينية والقومية والمذهبية والمجتمع المتعدد داخل الدولة الواحدة ويسري هذا الاختلاف على جوانب عدة تبدأ من الاختلاف في القيم والرموز الاجتماعية مروراً بالاختلافات الثقافية وانتهاءً بالاختلافات المتعلقة بالمواطنة والولاء.

المطلب الاول
الدولة في المجتمعات التعددية

من اجل فهم العلاقة بين الدولة والمجتمع التعددي الناشئ ضمنه يجب اولاً ملاحظة ان مفهوم الدولة واهدافها السياسية والاجتماعية شهد منذ نشوء الدول والامبراطوريات القديمة تطورات واختلافات في مجالات عدة. لذلك فان عملية رصد العلاقة بين الدولة والمجتمع التعددي تتطلب اولاً تسليط الضوء على الدولة كمفهوم تاريخي ومن ثم بيان الاشكالية الناشئة بين مفهومي الدولة والمجتمع التعددي في العصور الحديثة والمعاصرة.

الفرع الاول

مفهوم الدولة

كلمة الدولة(state) ذات اصول لاتينية ومشتقة اصلاً من كلمة(stare)، والتي تعني(ان يقوم)[1]، وبصورة اكثر دقة فهي مشتقة من كلمة(status) اللاتينية، والتي تعني(موقف)أو (الاستقرار)[2]. ان كلمة (status)مازالت تستعمل في اللغة الانكليزية للدلالة على المعنى الذي كانت عليه في اللغة اللاتينية، اي الوضع او الموقف، كما يستخدم في الانكليزية للاشارة الى شيء تم تأسيسه وانه ذو طبيعة دائمة ومستقرة.

عرف الفقيه الفرنسي كاري دي مالبيرج الدولة بانها"مجموعة من الافراد تستقر على اقليم معين تحت تنظيم خاص، يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليا تتمتع بالامر والاكراه"[3]. وعرف الفقيه الفرنسي اندريه هوريو الدولة على نحو قريب من مفهوم دي مالبيرج اذ عرفها بانها" مجتمع منظم قائم على ارض محددة يستأثر بسلطة اصدار القواعد القانونية ومعاقبة مخالفتها"[4]. ان هذا الفريق من الفقهاء يركز في تعريفه للدولة على السكان(افراد او جماعات) والعلاقة السلطوية الناشئة بين الحكام والمحكومين، في حين اتجه فريق آخر من الفقهاء الى التركيز على المؤسسات الموجودة وليس على السكان، فعلى سبيل المثال عرف الفقيه الانكليزي هنسلي الدولة بانها" مؤسسة سياسية يرتبط بها الافراد من خلال تنظيمات متطورة"[5]

ان اختلاف الفقهاء في زاوية النظر الى الدولة يرجع في الاساس الى الاختلاف الواقعي لمفهوم الدولة الدائرة بين المؤسسات والشعب. هذا الاختلاف الاساس في مفهوم الدولة هو الذي حدا بعالم السياسة الفرنسي موريس دوفرجيه الى القول

---

[1] اندرو فنست، نظريات الدولة، ترجمة د. مالك ابو شهيوة و د. محمود خلف، دار الجيل، بيروت، ١٩٩٧، ص٣٤.

[2] د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص١٣.

[3] المصدر نفسه، ص١٤.

[4] د. اسماعيل غزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٨٢، ص٧١.

[5] نقلا عن د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص١٤.

بأن لـ"لدولة معنيين مختلفين، فهي تعني اما مجمل المؤسسات الحكومية لأمة ما(دولة- حكومة)، واما الامة ذاتها، بما هي مجهزة بمؤسسات"[٦]. ان دراستنا للدولة في المجتمعات المتعددة تتطلب منا اخذ المفهومين معاً وعدم الاقتصار على دراسة المؤسسات السياسية والدستورية في فهمنا لمفهوم الدولة.

الفرع الثاني
التطور التاريخي لمفهوم الدولة

ان الدولة بما تتضمنه من مؤسسات سياسية وقانونية وعسكرية دائمة وبما لديها من سلطة على افرادها لم تكن معروفة في العصور الانسانية السحيقة . ان التطور الاجتماعي والحضاري الذي واكب البشرية في الالف الرابع والثالث قبل الميلاد سمح بظهور نوع من التنظيم السياسي على شكل امبراطوريات في بلاد الرافدين ومصر والصين. ولكن على الرغم من ظهور امبراطوريات مترامية الاطراف في هذه المناطق وغيرها الا ان الجزء الاكبر من المجتمعات البشرية ظل يعيش في تجمعات قبلية غير مستقرة وبعيدة عن سلطة الامبراطوريات والدول.[٧]

وظهر عند اليونان في القرن السادس قبل الميلاد ما اصطلح على تسميته بدولة- المدينة، فاليونانيون اول من قاموا بأنشاء تنظيم سياسي توجد فيه بعض نواحي الدولة الحديثة من تقسيم السلطات الى مؤسسات حكم غير مستندة على رابطة الدم والعشيرة. فقد ظهر في مدن اسبرطة مجالس للارستقراطيين والشعب، كذلك الحال في مدن مثل أثينا. ان المدينة في حضارة اليونان القديمة هي المركز الوحيد للمدنية وفيها فقط يمكن ان توجد الدولة والقوانين. في حين ان كل من كان يقيم خارج المدينة فكانوا – حسب اليونانيين- من البرابرة ولايمكن ان يطبق القانون عليهم. ان هذا المفهوم للدولة قد حصر مفهوم المواطنة بساكني المدن من الاحرار، الذين كان لهم حق التصويت في الامور العامة.[٨]

اما الدولة عند الرومان فقد كانت فيها المدينة ايضاً-اسوة باليونان- الوحدة السياسية المركزية، التي ضمت المواطنين الاحرار فقط دون ان تتجاوز في ذلك

---

[٦] موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الانظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٢، ص٧.

[٧] د. اسماعيل غزال، القانون الدستوري و... مصدر سابق، ص٧١.

[٨] المصدر نفسه، ص٧٢.

حدود روما، ولكن بعد تزايد الحروب في روما طرأ تغيير كبير في مفهوم الدولة والسلطة عند الرومان، اذ منحت السلطات لمجلس الشعب الذي تمتع بصلاحيات تشريعية وقضائية والاشراف على السياسة العامة، الى جانب ذلك تم تأسيس مجلس الخمسمائة لمساعدة مجلس الشعب في مهامه.[9]

كانت السلطة في الامبراطورية الرومانية هرمية تبدأ من رب الاسرة التي كانت نواة الدولة العائلة ابتداءً من سلطة الاب وانتهاءً بسلطة الملك الذي هو رأس السلطة. وكان الملك سيد الدولة والرابط بينها وبين البشر. وظلت سلطة الملك او الامبراطور اساساً في الدولة والامبراطوريات الرومانية الشرقية منها والغربية كما في دول الشرق(الفارسية والاموية والعباسية)، ولم يظهر مفهوم الدولة الحديثة المرتكزة على فصل السلطة والمصلحة العامة عن شخص الحاكم، سواء أكان ملكاً ام اميراً، الا في العصور الحديثة في اوروبا وتاخر اكثر في المناطق الاخرى من العالم.[10]

ان الراي التقليدي السائد لحد اليوم هو ان المفهوم الحديث للدولة، بوصفها سلطة عامة دائمة مكرسة للخير العام ومستقلة عن الحكام والمحكومين، بدأ بالظهور في كتابات ميكافيللي(١٤٦٩-١٥٢٧) وانه- حسب فردريك مينيك وكاسرير- اول من ادرك تماماً الدلالة الحقيقية للدولة الحديثة[11]. غير ان هذا الرأي تعرض للنقد الشديد في السنوات الاخيرة من قبل باحثين امثال هيكستر، اذ بين ان الاستخدامات الـ(١١٥)مرة لمصطلح الدولة من قبل مكيافيللي لايبدو انه قصد منها الا المفهوم القديم المستند الى (الموقف) أو(الوضعية)المتعلقة بالحاكم وان المفكرين الفرنسيين في القرن السادس عشر امثال دوهيلان وبودي وبودان هم الذين قاموا بصياغة المفهوم الحديث للدولة. ولكن بصورة عامة يبقى ميكافيللي لدى الكثير من الكتاب المحفز الاساس لمفكرين آخرين امثال ريتيشيللو للاهتمام بالطبيعة الحديثة للدولة.[12]

وعلى الرغم من الاهمية التاريخية لهذه الكتابات في تحديد الفترة الزمنية التي انطلقت فيها فكرة الدولة الحديثة، الا ان الابحاث التاريخية ترجع ظهور

---

(٩) المصدر السابق، ص٧٢.

(١٠) اندرو فنسنت، مصدر سابق، ص٣٧.

(١١) المصدر نفسه، ص٣٧.

(١٢) المصدر نفسه، ص٣٨.

الدولـة الحديثـة الى القـرن الثالـث عشـر وتحديـدا في كـل مـن فرنسـا وبريطانيـا، فمنهما بدأت الخطوات الاولى نحو مشروع بناء الدولة الحديثة[١٣]

الفرع الثالث
الدولة القومية

بعد الـوهن الـذي اصـاب الامبراطوريـة الرومانيـة المتداعيـة في اوربـا نهايـة العصور الوسطى وبعد ظهور دول مستقلة في القرن الرابع عشـر والخامس عشـر الميلاديين تطور مع المفهوم الحديث للدولة مفهوم آخر اكثر جدة واعظم تأثيراً علـى مفهوم الدولة المستقبلي وعلى العلاقات الدولية والداخلية للدول الا وهو مفهـوم الدولة القوميـة.

١-النشأة والتطور

كان للصراع المحتدم بين دعاة الملكية المطلقة والحق الالهي وبين دعـاة الملكيـة المقيدة والديمقراطية دور بـارز في ظهـور وتطـور فكـرة القوميـة وبالتـالي الدولـة القومية. فانصار التيار الديمقراطي المتمثل آنذاك بالطبقة الثالثة(البرجوازية) وفي خضـم صـراعهم ضـد الافكـار الرجعيـة والنظريـة الثيوقراطيـة في اصـل السـلطة والدولة رأوا في الدعوة الى ارجاع السلطة الى الشعب بـدل الحكـام المنصـوبين مـن قبـل الآلهـة خـير وسـيلة لهـز الشـرعية(la legitimiti)الثيوقراطيـة واسـتبدالها بالشرعية الديمقراطية[١٤]. ان الصراع السياسي بـين الطبقـة البرجوازيـة والشـعب من جهة والطبقة الارستقراطية والملك من جهة ثانيـة كـان لـه تـأثيراً كـبيراً علـى نشأة الفكرة وتطورها.

استند الاساس النظري لهذه الفكرة على ان السيادة والسلطة في الدولـة هـي للشعب او للامة وليس لله عـن طريـق الملـك، وعلـى الـرغم مـن اخـتلاف الاتجاه الديمقراطي في اساس السيادة بين تيار نادى برجوعه الى افراد الشعب كافة، فـرداً فرداً والمسمى بسيادة الشعب وبين تيار آخر نادى بنظريـة سـيادة الامـة(nation)، الا ان اصحاب هذه الاتجاه كان لهم الدور الابرز في تطوير فكرة الدولة القوميـة.

---

[١٣] فيليب رو، علم الاجتماع السياسـي، ترجمة:د. محمد عرب صاصـيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨، ص٨٤.

[١٤] د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص٧٢.

كانت فكرة السيادة sovereignty من الافكار الرئيسة التي كان لها دور بارز في ايجاد المفهوم الحديث للدولة القائمة على القومية، فالسيادة –حسب الدكتور اسماعيل غزال- مفهوم يعبر عن الارادة العامة للدولة وتلتصق بها بدون انفصام، فالسيادة، بنظر البعض، مطلقة ودائمة وهي حقيقة مجردة عن اصحابها، اي عمن تستند اليه[١٥]، وهي بالتالي القوة العليا والنهائية التي تمارسها الدولة[١٦]

وحسب اندرو فنسنت اشتقت الافكار القومية مصادرها من الافكار السائدة آنذاك عن السيادة الشعبية، التي حددت (الكل) او كل الشعب كسيد كما هو وارد في نظرية الارادة العامة لجان جاك روسو.[١٧] وتتلخص فكرة الارادة الشعبية ان الشعب هو صاحب السيادة- اي السلطان المطلق- وكما يرى آخرون أن الشعب لايمكن ان يجزأ السيادة بين افراده، لذلك أن السيادة في الاساس تعود الى كائن افتراضي معبر عن روح الشعب وارادتها الحرة وهي الامة، لذلك أن مصدر السيادة هي الامة والدولة ماهو الا تعبير عن ارادة تلك الامة.[١٨] لقد كان لاختلاف الفلاسفة الفقهاء في تفسير اصل السيادة بين الشعب والامة نتائج سياسية وقانونية كبيرة.[١٩]

لم تكن فكرة الحس القومي جديدة بصورة كاملة في اوربا، فقد كانت فكرة الوطنية و القومية موجودة منذ ايام ميكافيللي الذي دعى الى توحيد ايطاليا وبناء جيش وطني[٢٠]، كما كانت حاضرة لدى مثقفي وسياسيي القرن السادس عشر، اذ يذكر (نامير) ان" كلمة القرن السادس عشر كانت القومية" بدلاً عن الدين[٢١]. وكان كتابات جان بودان(١٥٣٠-١٥٩٦)حول السيادة المطلقة للدولة و

---

[١٥] د. اسماعيل غزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٠-١٢١.

[١٦] د. احسان محمد الحسن: علم الاجتماع القانوني، دار وائل للنشر، الاردن، ٢٠٠٨، ص ١٩٨.

[١٧] اندرو فنسنت، مصدر سابق، ص٤٧.

[١٨] د.منذر الشاوي، القانون الدستوري مصدر سابق، ص٧٣.

[١٩] حول النتائج المترتبة بالاخذ بكل من نظرية سيادة الشعب ونظرية سيادة الامة انظر: د. اسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٧-١٣٠.

[٢٠] د.بطرس بطرس غالي ود. محمود خيري عيسى، المدخل في علم السياسة، ط١٢، مكتبة الانجلوالمصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص١٠٠.

[٢١] بيتر وورسلي، العوالم الثلاثة: الثقافة والتنمية العالمية، ج٢، ترجمة د. صلاح الدين محمد سعدالله، دار الشؤون الثقافة العامة، بغداد، ١٩٨٧، ص١٥٨.

وضعها فوق الملك وكحتمية تاريخية[٢٢] تعبيراً دقيقاً عن التطور الحاصل في مفهوم الدولة.

وعلى الرغم من ان فكرة الدولة، المعبرة عن ارادة الامة، ظهرت كرد فعل للمتطلبات النظرية بين المدرسة الثيوقراطية والديمقراطية الا ان هذه الفكرة بقيت وتطورت بعد سقوط الملكية في فرنسا واتخذت اشكال جديدة وتوسعت لتشمل مناحي الحياة الاجتماعية والسياسية والثقافية والفكرية كافة، فقد رأى الفيلسوف الالماني هيكل (١٧٧٠-١٨٣١)ان"الموقف السياسي والوطنية على الاطلاق والارادة المتحولة الى عادة، كل هذا ليس سوى نتيجة المؤسسات الموجودة في الدولة"[٢٣]، بل ذهب اكثر من هذا حين قال أن"الدولة القومية اصبحت الفرد الحقيقي الفاعل في التاريخ"[٢٤]

وقد استفادت البرجوازية الصاعدة من فكرة القومية، فبسبب النزعة نحو توحيد الاسواق ورفع الضرائب وتسهيل حركة رؤوس الاموال في البلاد اندفعت الطبقة البرجوازية الى توحيد الاسواق المحلية سياسياً، لكن التوحيد السياسي والاقتصادي لم يكن كافياً بسبب وجود مجتمعات محلية(لغوية ومذهبية)لذلك كان التوحيد الثقافي وفرض لغة وثقافة مركزية على جميع ارجاء البلاد من اهم معالم تطور الدولة الحديثة والرأسمالية والدولة القومية[٢٥]. ففرض الفرنسية البارسية كان بسبب ازدهار باريس كمركز تجاري، وكذلك الحال حول فرض الانكليزية الداخلية[٢٦]

ومن اجل توحيد ارادة الامة في بودقة واحدة ولاجل التقريب وتماثل بين مفهومي الدولة والامة جرى في اوربا منذ نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر الدمج بين المفهومين. وعلى اثر ذلك قامت الدولة بفرض لغتها القومية وتهميش وكبت اللغات والقوميات الاخرى. فقد قام الفرنسيون والالمان بانشاء دولتهم القومية بعد ظهور فكرة القومية، فيما كانت التجربة الايطالية

---

[٢٢] جان توشار، تاريخ الفكر السياسي، ترجمة: د.علي مقلد، الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨١، ص ٢٣٢.

[٢٣] نقلا عن كارستن فيلاند، الدولة القومية خلافاً لأرادتها، ترجمة: محمد جديد، دار المدى للثقافة والنشر، بغداد ٢٠٠٧، ص ١١٣.

[٢٤] فالح عبدالجبار وهشام داوود وآخرون، الاثنية والدولة، مصدر سابق، ص٤٥٨.

[٢٥] بيتر وورسلي، مصدر سبق ذكره، ص١٥٨.

[٢٦] المصدر نفسه، ص١٥٩.

مغايرة، اذ سبقتها نشأة الدولة الايطالية ومن ثمة القومية واللغة الايطالية الموحدة.[٢٧] كما كانت للدولة في الفكر الالماني القومي في القرن الثامن عشر مهمة رئيسة، وهي توحيد الشعب والمحافظة على الشعور القومي[٢٨]. وبصورة عامة بذلت في اواخر قرن الثامن عشر جهود جبارة من طرف الحكومات الاوربية لاجل جعل الافراد مواطنين يحسون بالشعور القومي كما دعى الى ذلك جان جاك روسو وذلك عن طريق التعليم وفرض اللغة[٢٩]

فعلى سبيل المثال يشير بيتر وورسلي الى أن ايطاليا في اثناء توحيدها(١٨٧٠) لم تكن فيها لغة قومية موحدة، فقد كانت اللغة الفلورنسية، التي غدت لاحقاً اللغة الوطنية الجديدة، ضئيلة الانتشار لايتكلم بها سوى ٢,٥٪ من الايطاليين[٣٠]. لذلك فان الدولة هي التي قامت بعد ذلك بفرض اللغة والثقافة الواحدة على المجتمع الايطالي المتعدد اللغات والثقافات.

وفي فرنسا لم يكن الوضع مختلفاً كثيراً عن ايطاليا. ففي تقرير قدمه الاب غرغوار امام الجمعية التأسيسية الفرنسية في السادس عشر من شهر بريريال في العام الثاني(الموافق ٢٨ من آيار ١٧٩٤) يقول فيه" يمكن ان نؤكد دون مبالغة ان ستة ملايين من الفرنسيين، ولاسيما في الارياف، لايعرفون لغتهم الوطنية ....وان عدد الذين يحسنونها لايتجاوز ٣ ملايين"[٣١]، اذ كان عدد سكان فرنسا حينذاك لا يتجاوز ٢٠ مليون نسمة. وبعد مرور سبعين عاماً على الثورة الفرنسية و بعد اكثر من ٣٠٠ سنة على توحيد فرنسا ظلت اللغة الفرنسية حتى عام ١٨٦٣ لغة اجنبية لعدد كبير من الفرنسيين، من ضمنهم حوالي نصف الاطفال الذين بلغوا سن الرشد في الربع الاخير من القرن التاسع عشر. وفي النرويج اعتمدت النرويجية الجديدة(تاي- نورسك) من قبل الدولة كلغة رسمية

---

[٢٧] فالح عبدالجبار وهشام داوود وآخرون، الاثنية والدولة، مصدر سابق، ص٤٤٩.

[٢٨] بويد شيفر، القومية، عرض وتحليل، ترجمة:د. جعفر خصباك وعدنان الحمري، دار مكتبة الحياة، بيروت ١٩٦٦، ص٣٠٨.

[٢٩] المصدر نفسه، ص٣١٢.

[٣٠] بيتر وورسلي: العوالم الثلاثة: الثقافة والتنمية العالمية، ج٣، ترجمة د. صلاح الدين محمد سعدالله، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٧، ، ص٧.

[٣١] لويس جان كالفي، حرب اللغات والسياسة اللغوية، ترجمة د. حسن حمزة، المنظمة العربية للترجمة، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١١٤.

بعد الانفصال عن السويد عام ١٩٠٥، و الذين يتكلمونها في البيت اقلية ليومنا هذا[٣٢]

ان التجربة الفرنسية، ومن بعدها الايطالية والالمانية، في بناء الدولة القومية على نمط الدولة- الامة قد انتشرت بعد ذلك في كثير من دول اوربا الشرقية والوسطى. كانت فكرة الدولة — الامة تفترض وتفرض التماثل والانسجام بين الدولة والامة، وان الحدود السياسية للدولة تتطابق مع الحدود الاثنية والقومية و على كل امة ان تمتلك دولتها الخاصة، ولما كانت كل الشعوب لاتستطيع بناء دولتها الخاصة، لذلك قسم المفكرون الشعوب احياناً بَين شعوب تاريخية تمتلك دولة وتسمى حقاً بالامة وبين شعوب غير تاريخية مقدر لها الانقراض عبر التاريخ[٣٣]

وعلى الرغم من انتشار نموذج الدولة — الامة في اوربا بشكل شبه كامل منتصف القرن التاسع عشر لكن ظلت هناك تجارب ودعوات الى الدولة المتعددة القوميات تتعايش فيها القوميات والثقافات. فقد دعا الصرب الى نموذج آخر من الدولة تتعايش فيه القوميات والمذاهب، كما كانت امبراطورية النمسا- المجر ذات ثنائية قومية، اضافة الى النموذج السويسري العريق الذي توطد عام ١٨٤٨ بانشاء فيدرالية تضم ست قوميات مختلفة وكذلك الفيدرالية الكندية عام ١٨٦٧، الا ان هذه الدعوات والتجارب ظلت محدودة ولم تصبح نموذجاً سائداً يحتذى به حينذاك.

ان فكرة القومية ونموذج الدولة — الامة قد انتصرت بلا منازع على الافكار المطروحة حول الدولة المتعددة القوميات وهذه الفكرة انتقلت مع الاستعمار و نشوء حركات المقاومة في كل من اسيا وافريقيا الى تلك الدول والمجتمعات لتشكل بذلك بداية الاشكالية بين عدم تطابق التكوين القومي والديني والمذهبي لتلك المجتمعات مع مفهوم الدولة-القومية الحديثة والحدود السياسية للدولة، اذ بدأ نقل التجربة الاوربية في القومية الى دول أخرى غير قادرة على تشكيل تجانس حقيقي في المجتمع وان الطرح الذي تبنته كان زائفاً من منطلق

---

[٣٢] بيتر وورسلي، العوالم الثلاثة، مصدر سابق، ص٧.

[٣٣] المصدر نفسه، ص١٨٣.

التجانس بين القوميات والجماعات[٣٤] مما ادى الى ظهور تحديات امام تلك المجتمعات في سبيل بناء دول ومجتمعات ديمقراطية معاصرة ومستقرة.

الفرع الثالث
المجتمعات التعددية وفكرة القومية

اتضح فيما سبق ان الدولة القومية ظهرت في اوربا الغربية(فرنسا وبريطانيا والمانيا) ثم انتشرت فكرتها في بقاع عديدة من العالم. لقد واجه هذا النموذج في مواطنه الاصلية صعوبات حقيقية في اخضاع الشعوب والقوميات الخاضعة لها، فقد واجه البريطانيون مقاومة حقيقية قام بها الاسكتلنديون والارلنديون ولم تحل الا بالاكراه والدم، كما فرض الفرنسيون اللغة الفرنسية على القوميات الكورسيكية والبريتانية والباسكية. كان النجاح الاولي لهذين النموذجين باعثاً ودافعاً لكثير من الدول الى الاخذ بها، ولكن بسبب اختلاف الظروف التاريخية وبنية المجتمعات الجديدة في كل من اوربا الشرقية و الشرق الاوسط لم تستطيع الدولة القومية ان تحقق النجاح نفسه المنجز في الدول الاصلية.

كان لانتقال النموذج الحديث للدولة القومية الى كل من شرق وجنوب اوربا ثم الى دول الشرق(الامبراطورية العثمانية والقاجارية) ان جلبت معها مشاكل سياسية وثقافية حقيقية. فعلى سبيل المثال كانت شعوب الامبراطوريتين العثمانية والقاجارية(الفارسية) تعيش نوعاً ما في حالة تعايش شبه سلمي، المرتكز اساساً على نظام التعددية الثقافية الذي وفر نظام الطوائف الاسلامية، ففي هذا النوع من المجتمعات وعلى الرغم من ان الاعتراف بالتعددية الدينية والمذهبية كان بصورة غير متكافئة الا انها استطاعت ان توفر مناخاً شبه ملائم لتعايش الثقافات والاديان عابرة بذلك الانقسامات اللغوية والقومية. ويرى ارنست جنلر ان"المجتمعات التعددية ثقافياً سارت سيراً حسناً في الماضي، بل على احسن مايكون في الواقع، مما ادى الى اختلاق التعددية الثقافية حيثما كانت غائبة"[٣٥]

---

[٣٤] مورتمر سيلرز، النظام العالمي الجديد، حدود السيادة، حقوق الانسان، تقرير المصير، ترجمة صادق ابراهيم عودة، دار الفارس للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص٨٥.

[٣٥] آرنست جيلر وآخرون، القومية مرض العصر ام خلاصه، دار الساقي، لبنان، ١٩٩٥، ص٣٧.

وكان لانتشار الافكار القومية والنموذج الحديث للدولة المركزية في الدولة العثمانية نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين اثر كبير في ظهور حركات قومية بين شعوب الدولة العثمانية من العرب والكرد والارمن...الخ. وبذلك فقدت الدولة العثمانية المشبعة بالافكار القومية ثقة مواطنيها من غير الاتراك. وهذه التجربة كانت سائدة في الامبراطورية القاجارية والروسية مما حدا بالكتاب الى تسمية الامبراطورية الروسية مثلاً بـ(سجن الشعوب).

ومن جانب آخر كان للاستعمار ما تبعه من تقسيم مناطق النفوذ بين الدول المستعمرة وانشاء دول حسب مصالحها الذاتية دون الرجوع الى التكوين الثقافي والقومي لتلك المجتمعات دور بارز في انشاء دول مضطربة لا ينسجم تكوين مجتمعاتها مع حدودها السياسية. فعلى سبيل المثال صنف الافريقيون ورتبوا على الرغم من عدم فهم الاستعمار لخارطتهم الثقافية بشكل كامل[٣٦].

كان التصور السائد لدى مفكري الغرب في القرن التاسع عشر انه ينبغي القضاء على التعدد اللغوي القومي داخل الدولة الواحدة لانه يؤدي الى تقسيم الولاء وعدم التمكن من بناء مجتمع مدني ديمقراطي. ان هذا التصور كان موجودا حتى لدى كبار المفكرين الليبراليين، فقد ذهب المفكر الليبرالي جون ستيوارت ميل الى القول ان"المؤسسات الحرة تقارب المحال في بلد تكون من قوميات مختلفة. اذ لا يمكن للرأي العام الموحد الضروري لعمل الحكم البرلماني ان يوجد في صفوف اناس لاتربطهم رابطة الشعور بالزمالة، ولاسيما اذا كانوا يقرأون وينطقون بلغات مختلفة"[٣٧]، فقد رأى ميل انه قبل ان تدخل الديمقراطية الى الدولة لابد للمجتمع ان يتجانس مع دولة قائمة، وان يظهر انسجاماً في الشعور وان ذلك يمكن ان يحدث في دولة استبدادية لا تحابي قومية معينة[٣٨]. ان بناء احزاب فوق الاثنية او عابرة للاثنيات في الديمقراطيات الغربية العريقة، كحزب العمال والمحافظين والحزب الجمهوري والديمقراطي في امريكا كان انعكاساً لهذا

---

[٣٦] جابريل ايه.آلموند وهي بجنهام باول الابن، السياسات المقارنة في الوقت الحاضر-نظرة عالمية، ترجمة هشام عبدالله، مراجعة:سمير نصار، الاهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص٨٩٨.

[37] JOHN STUARD MILL,Consideration on representative government(NEW YORK Libral Arts Press,1958,p230.

[38] Ibid,p113.

الايمان العميق بالوظيفة السياسية للدولة والحزب في المجتمع و بناء هوية مشتركة واحدة للمجتمع والدولة.[٣٩]

ان هذ التصورات على الرغم من مبرراتها المنطقية المدافعة عن الديمقراطية ونظم المؤسسات الا انها تحمل في طياتها نتيجة نهائية قائلة باستحالة بناء دولة ديمقراطية في مجتمعات ذات تعدد قومي، وهذا بدوره يفتح المجال امام ممارسات غير ديمقراطية حيال القوميات غير الموجودة في السلطة، وحسب مورتمر سيلز ان التطهير العرقي والهجرة القسرية وعمليات تبادل السكان واخراجهم من مواطنهم كانت من النتاجات الطبيعية لنموذج الدولة القومية ذات السيادة[٤٠]

لكن ستيوارت ميل ومعه منظرو الدولة القومية لايستطيعون الاجابة على السؤال المتعلق بكيفية التعامل الديمقراطي مع القوميات والمجتمعات الاخرى داخل الدولة الواحدة دون الاضطرار الى تهميش ثقافة الجماعات الاخرى حقوقهم. فالواقع الدولي والعالمي يبين ان عدد القوميات والاثنيات في العالم اكبر بكثير من الدول ولا يمكن لهذا العدد القليل من الدول ان يستوعب كل القوميات وبالتالي يجب ان تكون هناك حلول اخرى غير اقامة دولة قومية واحدة لكل قومية.

ان فكرة الدولة القومية في النموذج الاوروبي قد استندت في أحد منطلقاتها الرئيسة على فكرة سيادة الامة او الشعب. ان فكرة السيادة تفترض ان للامة والشعب ارادة عامة عليا مطلقة وناهية وان هذه الارادة هي التي تخلق السيادة. وعلى الرغم من ان السيادة لدى مناصري سيادة الامة تعود الى شخص معنوي هو الامة وهي غير قابلة للتجزئة وهي عند انصار سيادة الشعب افراد الشعب كافة او المجموع السياسي، الا ان واقع المجتمعات التعددية يبين انه ليس هناك ارادة عامة واحدة في الدولة وان الشعب السياسي لا يتكون من افراد فقط، بل من جماعات ايضاً، وبهذه الطريقة تصبح مسألة وجود سيادة واحدة معبرة عن شعب واحد او امة واحدة محل شك في المجتمعات التعددية وخاصة التي تتسم بانقسام شديد.

---

[١٩] SUJIT CHOUDHRY,op,cit,p342.

[٤٠] مورتمر سيلز، مصدر سابق، ص٨٧.

ويترتب على عدم وجود ارادة عامة للامة والشعب في المجتمعات التعددية ذات التنوع العرقي والقومي والاثني المتعدد هشاشة الاساس الذي قامت عليه نظرية السيادة الكلاسيكية والمستندة الى قومية ذات ارادة واحدة مما يفسح المجال للحديث عن وجود تعدد السيادات plural sovereignty للمكونات المختلفة داخل الدولة الواحدة وعدم ارتكاز سيادة الدولة على الارادة العليا الواحدة للشعب او الامة الواحدة، خاصة اذا ما أخذ الاطار الثنائي للسيادة في الاعتبار المنقسم بين سيادة الدولة وسيادة الشعب[٤١]. ان واقع تكوين معظم دول العالم الحديث يؤيد هذه الفكرة.

لقد بيّن كارستن فيلاند ان ٤٪ فقط من دول العالم تعيش في حالة تجانس كامل، اي يوجد فيها مجتمع كلي واحد متحد، وان مجموع الدول التي ليست لديها نزاعات حدودية لايتجاوز ٧ دول من بين اكثر من ٢٠٠ دولة[٤٢]. ويرى كيلهر(Gelher) ان قلة من الدول تستطيع الادعاء بنقاء(تجانس) قومي، وان التناسب بين الدولة- القومية الفعلية، اي المتحققة، والقوميات الكامنة، اي غير المتحققة في الدولة، هو واحد الى عشرة[٤٣]

بعد موجة استقلال الدول بعد الحربين العالميتين وانتهاء الحرب الباردة ظهرت الى الوجود دول مستقلة ذات تعدد قومي واثني، وهذه الدول وفي اثناء النضال ضد الاستبداد والاستعمار لم تهتم كثيراً بخلافاتها واختلافاتها الداخلية، ولكن بعد التحرر والاستقلال ظهرت المشكلة بشكل جلي وطرحت قضايا من قبيل التمثيل الاقليمي وتصور هيمنة مجموعة على اخرى[٤٤]. ان المشاكل السياسية والحروب الاهلية التي واكبت العلاقة بين تكوينات المجتمع التعددي في الدولة الحديثة أثارت موضوع نجاعة فكرة الدولة القومية في هذه النوع من المجتمعات. وقد واجهت الدول الحديثة والمعاصرة هذه المشكلة بطرق عدة:

١-سياسة الاستيعاب والدمج، وذلك عن طريق فرض هوية ثقافية مركزية وتهميش وتذويب الثقافات المغايرة والمضادة. ان هذا النوع من المركزية الثقافية

---

[٤١] المصدر السابق، ص٨٥.

[٤٢] كارستن فيلاند، الدولة القومية خلافاً لأرادتها، ترجمة: محمد جديد، دار المدى للثقافة والنشر، بغداد ٢٠٠٧، ص٨٩.

[٤٣] نقلاً عن فالح عبدالجبار، الاثنية والدولة، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥٧.

[٤٤] جابريل ايه الموند وهي بجنهام، مصدر سابق، ص٨٩٨.

لا يعترف بالتمايز الثقافي للقوميات والمذاهب الاخرى وحاولت بناء قومية مركزية وتذويب القوميات والاثنيات الاخرى وتأسيس هيمنة قومية احادية. ان اصحاب هذا التوجه سلكوا طرق عدة لتحقيق هذا الاستيعاب والادماج فمعظمهم اتجه نحو القوة بل الابادة لتذويب القوميات والاقليات الاخرى، في حين رآى آخرون في اتباع سياسة اقتصادية حافزة واعطاء ضمانات فردية لحقوق الانسان دون الجماعية سبيلاً للوصول الى هذا الهدف.[٤٥]

٢-الاعتراف بالتعددية الاثنية وبناء المؤسسات السياسية والدستورية وفق هذا التصور. ان هذا النوع من الحلول يفترض وجود إثنيات متعددة Multi-ethnice. و هذا التصور يأتي بالضد من نموذج الدولة-الامة ذات النزعة القومية ويفتح الباب امام تعددية سياسية ومؤسساتية وثقافية في الدولة الواحدة. وفي بعض الاحيان تعددية دستورية ايضاً. لذلك ان انشاء دول فيدرالية مكونة من دويلات عدة وعلى اساس اختلاف التكوين القومي والاثني والثقافي كان من اهم الحلول المتبعة في هذا المجال.

٣-الانفصال: في الحالات التي تعذر فيها الاستيعاب او التعايش بين الاثنيات فقد كان الانفصال في بعض الاحيان هو الحل لمشكلة التعدد المجتمعي، كما في يوغسلافيا والاتحاد السوفيتي وجيكوسلوفاكيا وانفصال بنغلاديش عن باكستان وتيمور الشرقية عن اندونيسيا....الخ.[٤٦]

لقد تعرض مفهوم الدولة- الامة والمستندة على القومية السياسية لانتقاد الكثير من الكتاب المعاصرين وخاصة فيما يتعلق بفشلها في ايجاد حلول للتعايش السلمي في المجتمعات المتعددة. فقد هاجم كارستن فيلاند الاساس النظري للدولة القومية والسيادة القومية ورأى ان النظام العالمي باسره المرتكز على مفهوم الدولة القومية والسيادة يقوم على افتراض ايديولوجي زائف او مركب تركيباً ذاتياً ألا وهو عدم وجود (دولة قومية)[٤٧] فعلية بالمعنى الدقيق للكلمة، لانه- وحسب فيلاند- لايوجد في العالم الا عدد ضئيل من الدول ذات التجانس والنقاء القومي. كما ان ليبسوس لم يبتعد كثيراً عن المفهوم الانتقادي لدى فيلاند عندما ذكر ان"الامة الحديثة تسيس الوحدات الثقافية- الاثنية للشعوب عن طريق

---

[45] Katus Van Beyme,op,cit,p8.

[46] Ibid,p9.

[٤٧] كارستن فيلاند، مرجع سابق، ص٨٩.

فكرة السيادة، التي ترتقي بالشعوب الى مستوى الاشياء القائمة بذاتها في التاريخ"[٤٨]

ويرى توماس هابرماس انه وبسبب((التعددية المتنامية داخل المجتمعات المبنية على الامة، والمشكلات التي تواجهها الحكومات القومية من الخارج، ما عادت الدولة – الامة تستطيع ان تقدم اطاراً للحفاظ على المواطنة الديمقراطية في المستقبل))[٤٩]

ان الاتجاه الحالي في العالم حول المجتمعات التعددية هو منح المزيد من الاعتراف بالتعددية الثقافية والسياسية والقومية، وقد كان اعلان يونسكو العالمي بشأن التعددية الثقافية الصادر سنة ٢٠٠١ وتأكيده على ضرورة حماية وتطوير التنوع المجتمعي والتعددية الثقافية [٥٠]من العلامات الواضحة على مدى تطور هذا المفهوم على المستوى العالمي، كما ان تقرير التنمية البشرية لسنة ٢٠٠٤ والخاص بالحرية الثقافية في العالم المتنوع ودعوته للدول للاعتراف بالتمايز والاختلاف ومقاومة التماثل والاستيعاب[٥١] محطة مهمة من محطات الاهتمام الدولية بمسألة التعددية والتنوع الثقافي.

ولم يقتصر الاهتمام بظاهرة التعدد المجتمعي على البلدان الحديثة النشأة، بل ظهرت في الدول العريقة التي عدت لفترة زمنية طويلة منبع فكرة الدولة – الامة . ففي بريطانيا قام البريطانيون بالاعتراف بوجود مؤسسات قومية محلية للاسكتلديين والولزيين والايرلنديين حسب الاتفاقية المبرمة بينهم وبين الدولة البريطانية عام ١٩٩٨[٥٢] كما عززت التعددية القومية والمؤسساتية في اسبانيا وايطاليا بإجراءات دستورية رصينة، اما خارج القارة الاوربية فان الميل نحو التعددية وكسر المفهوم التقليدي لدولة- الامة اصبح ظاهرة عالمية تسترعي الانتباه من تجارب جنوب افريقيا الى الهند وماليزيا والعراق ولبنان وغوايانا ...الخ. ان هذه النزعة نحو التعددية القومية والثقافية تضع مستقبل فكرة الدولة-

---

(٤٨) نفس المصدر السابق، ص١٠٥.

(٤٩) المرجع السابق، ص٦١.

(٥٠) اعلان اليونسكو العالمي بشان التعددية الثقافية، المواد ١ و٢ و٥.

(51) United nation development program(undp),report 2004,Cultral liberty in today diverse world,p4.

(52) Van gerven,federalism in us and Europe,The Internatinal conistitution law Journal,vol 1,1/2007,p13-15.

الامة برمتها امام تساؤل جدي ولاسيما بعد ظهور ميل عالمي نحو التكتلات فوق القومية وبناء مؤسسات واشباه دول كبرى كالاتحاد الاوروبي والآسيان والاتحاد الافريقي.

المطلب الثاني
المجتمع الكلي والمجتمعات التعددية

ان دراسة المجتمعات التعددية تفترض اساساً مقارنتها بمجتمعات اخرى غير تعددية وذات تجانس حقيقي واحد، هذا النوع من المجتمعات سميت بالمجتمعات الكلية.

الفرع الاول
المجتمعات الكلية

يختلف الباحثون حول تسمية المجتمع الكلي، فقد سماه عالم السياسة الفرنسي موريس دوفرجيه المجتمع الكلي[٥٣]، اما لويس فرنيفال فقد استعمل بدلاً منه مصطلح مجتمعات اجماعية[٥٤]، في حين جرى العادة في الكتابات العربية على استعمال مصطلح ((الجماعة الوطنية المتجانسة))[٥٥]. الا ان التسميات كافة لا تبتعد عن بعضها كثيراً وتعطي في الجوهر معنى واحداً.

ترى الدكتورة نيفين عبدالمنعم مسعد ان الجماعة الوطنية(المجتمع الكلي) هو مجتمع يتحقق في ظله"الاتفاق حول القضايا الرئيسة، بالنظر الى وجود هوية قومية أو وطنية واحدة تقريباً، ويتعزز ذلك بوجود نظام سياسي مركزي"[٥٦] وفي رأي موريس دوفرجيه ان هناك ثلاثة عناصر يمكن من خلالها تعريف المجتمع الكلي وهي:

١- وجود مجموعات انسانية متعددة، عائلات، طوائف، نقابات، احزاب، وتراتب فيما بينها في مجموعات اوسع.

---

[٥٣] موريس دوفرجيه، مرجع سابق، ص٣٠-٣١.

[٥٤] نقلاً عن ارنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد-بيروت، ٢٠٠٦، ص٢٢٢.

[٥٥] د.نيفين عبدالمنعم مسعد، مصدر سبق ذكره، ص١٨٠

[٥٦] المصدر نفسه، ص١٨٠.

٢- اندماج هذه المجموعات بقوة وبشكل يشعر فيه افراده بتضامن عميق فيما بينهم.

٣- يترجم هذا التضامن وهذه العلاقة بين اعضاء المجتمع الكلي قوة اعلى من قوة تضامنهم وعلاقاتهم مع الخارج.[٥٧]

ويبدو ان الخاصية الاساسية للمجتمع الكلي هي التجانس بين افراده ومجاميعه المختلفة والاتفاق على القضايا الجوهرية العامة والاهداف الرئيسة وقوة التماسك بين افراده وتماثلهم.

في هذا النوع من المجتمعات يتصف بتجاوز الدولة الكثير من المشاكل التي تواجهها المجتمعات المتعددة، فالمجتمع هنا يتمتع بذاكرة اجتماعية وتاريخية وسياسية واحدة وبنية سيكولوجية واحدة تسهلان عملية الاجماع الكلي ولا تثيران مشاكل كبرى امام الدولة، كما انه وبسبب وجود ثقافة ولغة مشتركة بين الغالبية العظمى من افرادها فان زاوية النظر الى المشاكل ورؤية الحلول تكون قريبة ويسهل بذلك ايجاد حلول للمشاكل المثارة. ولكن لسوء الحظ أن هناك قلة قليلة من الدول لاتتجاوز الـ ١٢ دولة يوجد فيها هذا النوع من التجانس الكلي، اما البقية فاما انها متجلنسة بشكل اقل او غير متجانسة.

وتبقى المجتمعات الكلية المكان الامثل لبقاء وادامة نموذج الدولة-الامة[٥٨]. فتطابق الحيز الاجتماعي مع الحيز السياسي وعدم وجود تجمعات وكيانات اجتماعية ذات اساس اثني او قومي مختلف تفتح الابواب امام بناء سلطة مركزية قوية ومؤسسات وطنية واحدة. فالتمايز الاجتماعي والسياسي هنا يكون على اساس طبقي وليس قومي أو اثني[٥٩]، كما ان الولاء للدولة والوطن يكون اقوى مقارنة مع المجتمعات التعددية، اذ انه وبسبب وحدة الثقافة والذاكرة والرموز التاريخية لا تثار المشاكل المتعلقة بازدواج الولاء او الولاء المضاد او الهوية الثقافية او اللغة القومية.

---

[٥٧] موريس دوفرجيه، مصدر سبق ذكره، ص٣١.

[٥٨] المصدر نفسه، ص٣٤.

[٥٩] ارنت لبيهارت: مصدر سبق ذكره، ص٢٢٠.

الفرع الثاني
المجتمعات التعددية

من الواضح ان المجتمعات التعددية بما يترتب عنها من تعدد ثقافي وسياسي واثني متباين تطرح مشاكل سياسية واجتماعية ودستورية وقومية غير موجودة في المجتمعات الكلية. فالخاصية الابرز لهذه المجتمعات هو عدم وجود اتفاق وبصورة شبه دائمة حول كثير من القضايا الجوهرية والرئيسة في المجتمع مما حدا ببعض الكتاب الى تسمية المجتمعات التعددية بـ(مجتمعات الازمة)[٦٠]، اي ان تكوين المجتمع بحد ذاته هو ذو طابع متأزم.

ان اول ما يتمخض عن المجتمعات التعددية ذات التكوين القومي والمذهبي والاثني المختلف ان هذه المجتمعات تكون لديها سلطة سياسية خاصة بها مستمدة من الطبيعة الفريدة للجماعة، فالنخب السياسية والاجتماعية والثقافية لهذه المجتمعات لها سلطة او هيمنة خاصة على مواطنيها لا تكون عائدة الى سلطة الدولة ومؤسساتها، بل الى قناعة افراد تلك الجماعة(القومية او المذهبية او الدينية) بخصوصيتها وتقبل سلطة قادتها. ففي كل المجموعات الاجتماعية، كما يرى موريس دوفرجيه، هناك اناس يعترف لهم نظام المعايير والقيم بحق ممارسة النفوذ او القدرة على الآخرين[٦١]. لذلك ان الاشكالية المطروحة هنا هي انه بقدر عدد تلك المجتمعات تكون هناك سلطات متعددة، وبذلك تكون للسلطة المركزية او سلطة المجتمع الكلي دور اقل واحياناً منافس داخل تلك المجتمعات.

ويرى الدكتور عصام سليمان ان هذه البنى(القومية او المذهبية او الدينية) المكونة للمجتمعات المتعددة تمتلك سلطة سياسية، التي هي في نهاية المطاف المعبر عن شخصيتها المتميزة وخصوصيتها[٦٢]. ان وجود مراكز متعددة للسلطة في المجتمع التعددي لا يثير مشاكل من قبيل التنافس بين السلطة المركزية وسلطة المجتمع التعددي فحسب بل يتعداه الى شعور الفرد او المواطن بازدواج الولاء للدولة والوطن من جهة ولمجتمعه الخاص من جهة اخرى. وفي هذا النوع من

---

[٦٠] د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، وكالة المطبوعات الكويت، الكويت، ١٩٨٥، ص٢٢٤.

[٦١] موريس دوفرجيه، علم اجتماع السياسة، مرجع سابق، ص٢٢.

[٦٢] د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، مرجع سابق، ص ٢١.

البلدان تحتفظ كل جماعة بدينها ولغتها وقيمها، واساليب حياتها الخاصة. فالعلاقات بين هذه الجماعات من هذه الشاكلة ليست علاقات تفاعل وانما علاقات تماس فحسب[٦٣]. وهذه الاشكالية اذا لم تستطع الدولة معالجتها فانها قد تؤدي خلق مشاكل سياسية كبرى تهدد استقرار وسلامة البلد.

ان المجتمعات التعددية على خلاف المجتمعات الكلية لا تتكون من الدولة والمواطنين فقط، بل ان القوميات و الاثنيات والطوائف بما لديها من سلطة وخصوصية وشخصية مستقلة تكون العنصر الثالث للمجتمع وانها في اغلب الاحيان تتوسط العلاقة بين الدولة والمواطنين بحيث ان العلاقة المباشرة بين الدولة ومواطنيها تضعف تاركة المجال لهذه التكوين الوسيط ان يكون حلقة الوصل بين الدولة والمواطنين[٦٤]. وبتعبير آخر أن عضوية الفرد السياسية في المجتمعات التعددية تكون ذات مستويين، الاول على اساس المواطنة والحقوق المدنية الفردية والثاني على اساس الهوية الجماعية للاثنيات والقوميات[٦٥]

وبتعبير آخر يمكن القول أن العلاقة بين الدولة والمجتمع المحلي الخاص، سواءً أكانت قومية أم دينية..الخ، تكون ذات طبيعة عمودية (الدولة- المجتمع الخاص)، اما علاقتها مع مواطنيها فتكون ذات طبيعة افقية (الدولة- المواطنين). ان هذا الترتيب الخاص للعلاقة بين الدولة وكل من المجتمع الخاص والمواطنين يتطلب بالتالي ترتيباً خاصاً تراعي فيه خصوصية هذا التكوين الاجتماعي.

لذلك يمكن القول ان اهم خصائص المجتمع التعددي هي:

١- المجتمع يتكون من جماعات قومية او دينية او مذهبية عدة غير منصهرة داخل المجتمع الكلي.

٢- المجتمع التعددي لايتكون من الافراد فقط، بل من الجماعات التي تتوسط في الغالب بين الدولة والمواطنين.

٣- هناك تعدد وتنوع سلطوي وسياسي بين الدولة والجماعة.

---

[٦٣] د. صادق الاسود، التعددية ومسألة الوحدة الوطنية في العالم الثالث، جريدة (الجمهورية)العراقية الصادرة في ١٩/٩/١٩٨٩، ص٣.

[٦٤] د. لطيف مصطفى امين: الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠٠٦، ص٥٥.

[٦٥] مورتمر سيلرز، مرجع سابق، ص١٠٧.

٤- وجود ازدواجية او تعددية في الولاء بين الوطن والدولة وبين الجماعة.

ولكن على الرغم من الطابع المتأزم للمجتمعات التعددية الا ان الدولة بما تتبعه من سياسة عقلانية ومتوازنة حيال المكونات الاثنية المختلفة يمكنها ان تساهم في التقليل من حدة الانقسامات القطاعية في المجتمع. فالتجربة التاريخية تثبت انه وعلى الرغم من ازدواجية الولاء للوطن والمجتمع الكلي في المجتمعات التعددية الا ان الشعور بالانتماء الى الدولة باسرها دون النظر الى الانقسامات العرقية والدينية والمذهبية يمكن ان يعزز ويؤسس من قبل الدولة وذلك باتباعها سياسة غير منحازة ومرنة حيال الجماعات، تراعي فيها حقوقها الثقافية والسياسية وبناء مؤسسات سياسية ودستورية ضامنة لهذه الحقوق. فعلى سبيل المثال كان الانتماء والتصويت حسب اللغة القومية قوياً لدى مواطني سويسرا بداية القرن العشرين، ولكن في نهايات القرن وبسبب تقوية الشعور بالمواطنة والتقدم السياسي والاقتصادي ضعف هذا المعيار لدى السويسريين[٦٦].

وبعكس ذلك ونظراً لهشاشة المجتمع التعددي وطابعه المتأزم فان سياسة التهميش والانكار وهيمنة جماعة دينية او مذهبية او قومية على السلطة وفرض قيمها على المجتمع الكلي تؤدي الى اشتداد حدة الانقسامات وتضعف الولاء للدولة والمجتمع الكلي وتقوي الولاءات القومية والمذهبية، وحسب سيمور مارتن ليبست أن" فرص استقرار الديمقراطية تتعذر بقدر ما يكون للجماعات والافراد عدد من الانتماءات المتقاطعة والهامة سياسياً"[٦٧]. لذلك لم تكن مصادفة ان معظم الدول الديمقراطية التي تكون بنية مجتمعها تعددية قد فضلت اتباع سياسة لامركزية سياسية او فيدرالية في تنظيم علاقتها بينها وبين جماعاتها الاثنية والقومية.

ويرى آرنت ليبهارت ان المجتمعات التعددية التي تكون الجماعات فيها منفصلة بصورة شبه كاملة يمكن ان تكون الفدرالية المرتكزة على الخصوصية القومية او المذهبية او الدينية فيها من انجع الحلول، ففي هذه المجتمعات(الفيدرالية) يتطابق الانقسام القطاعي للجماعة-حسب تعبير

---

[٦٦] د.كمال منوفي، مرجع سابق، ص٢٣٧.

[٦٧] نقلاً عن ارنت ليبهارت، مصدر سابق، ص٢٥.

مايكل.ب.شتاين- مع الانقسام الاقليمي، لذا فان الفدرالية تكون وسيلة ناجحة لادارة العلاقة[٦٨]، اما المجتمعات التعددية التي يكون فيها تداخل جغرافي وسكاني كبير بين الجماعات المختلفة فإنها لا يمكن ان تدار بواسطة فيدرالية جغرافية وان هذا التداخل يظل يثير مشاكل وتحديات كبيرة امام الدولة والمجتمع.

---

[٦٨] المصدر نفسه، ص٧٢.

المبحث الثالث

الدستور في المجتمعات التعددية

ان مشكلة التنظيم الدستوري والدستور بصورة عامة في المجتمعات التعددية واحد من اكبر التحديات التي تواجه لحد الآن واضعي الدساتير من الساسة والقادة ورجال القانون فيها. فعلى مدى القرن العشرين والعقد الاول من القرن الحادي والعشرين و في خضم استقلال الدول عن الاستعمار وظهور دول جديدة في شرق اوربا واسيا وافريقا وبعد تحرر الدول من الانظمة المستبدة بدى ان اقامة تنظيم دستوري ملائم للمجتمعات التعددية مسألة شائكة ومعقدة ليس بسبب الطبيعة المتأزمة للمجتمعات التعددية فحسب، بل لأن الارث الدستوري والخبرة الدستورية العالمية لم تواجه هذه المشكلة بهذه الحدة الا منذ زمن قصير وان الكثير من التصورات السياسية والقانونية حول التنظيم الدستوري وبناء المؤسسات السياسية والدستورية في الدول الحديثة كانت نتيجة للخبرة والتجربة الامريكية والفرنسية والبريطانية التي همشت منذ البداية هذه المشكلة، بل رأت فيها عائقاً امام التطور السياسي والدستوري للدولة وصممت نظامها الدستوري حسب نظرية الاغلبية والاقلية السياسية على اعتبار ان الشعب كل واحد لا يتجزأ الى جماعات، بل الى افراد فقط.

المطلب الاول

خصوصية الدستور في المجتمعات التعددية

ان التنظيم الدستوري في المجتمعات ذات القوميات والاديان والطوائف المتعددة والمنقسمة فيما بينها حول الكثير من الاهداف العامة والجوهرية لا يمكن ان تصاغ بالطريقة نفسها التي تنظم فيها الدساتير في المجتمعات الكلية وغير المنقسمة اثنياً او قومياً او دينياً. فالطبيعة المختلفة للجماعات والتنظيمات الاجتماعية في المجتمعين واختلاف متطلباتها السياسية والثقافية والاجتماعية تتطلب بالتالي اختلافاً في اسس الهندسة الدستورية لهذه المجتمعات. لذلك يرى الباحثون انه من الواجب التفريق بين وظيفتين او مفهومين للدستور في المجتمعات التعددية، الاول، المفهوم التأسيسي Conistitutive Comcept، والثاني المفهوم التنظيمي Regular Concept للدستور.

ويقصد بالمفهوم التنظيمي للدستور هو ان للدستور وظائف اساسية مثل تحديد مصدر السلطة و تنظيم العلاقة بين مؤسسات الدولة وتحديد اختصاصات كل منها وكيفية انتقالها. كما ان حماية الحقوق والحريات العامة في الدولة وايجاد الآليات الدستورية الديمقراطية التي تكفلها تعد اليوم احدى اهم مهام التنظيم الدستوري في العالم المعاصر [١]. ان هذه الوظائف تعد من المهام التقليدية الجوهرية في الدساتير التقليدية كافة سواء بالنسبة للمجتمعات التعددية أم غيرها من المجتمعات. فالدستور هنا يقوم بتنظيم ممارسة السلطة وتوزيعها لذلك سمي هذا النوع من الوظائف الدستورية بالوظيفة التنظيمية.[٢]

وفيما يتعلق بالمفهوم التأسيسي للدستور يلاحظ ان المجتمعات المتعددة تواجه نمطاً اخر من التحديات والمشاكل التي لم يواجهها منظمو الدساتير في المجتمعات الاجماعية(الموحدة). فالشعور بالانتماء الى الجماعة والرغبة في المحافظة على الخصوصيات اللغوية او الثقافية او الدينية او المذهبية وتطويرها، من المشاكل التي تستوجب حلولاً دستورية مبتكرة مستندة الى خلق مؤسسات دستورية خاصة يراعي فيها التعدد المجتمعي واساليب التمثيل السياسي

---

(١) د. احسان حميد المفرجي وآخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص١٦١.

(٢)jit Choudhry,conistitution desiegn…op,cit,p5.

العادل وهي تعد من التحديات الحقيقية التي تواجه اليوم منظمي الدساتير في المجتمعات التعددية.

وبتعبير آخر على الدستور في المجتمعات التعددية ان يذهب ابعد وان لا يقصر مهمته بتنظيم السلطة كما في الدساتير التقليدية، بل اضافة الى ذلك عليه ايجاد وخلق مؤسسات و مسائل عامة common demos مشتركة بين المجتمعات التعددية[٣]. ان الدستور هنا يقوم بدور تأسيس الكثير من المسائل العامة المشتركة والمفقودة بين المجتمعات وتأسيس هوية سياسية عامة للمجتمع، لذلك فان وظيفته تكون بناء دولة ومجتمع وليس فقط تنظيمه، لذلك سميت هذه الوظيفة الدستورية بالوظيفة التأسيسية.

ان تنظيم حقوق الجماعات الاثنية والقومية كجماعات وليس كأفراد فقط تعد من الملامح الاساسية للدستور في المجتمعات التعددية. فالجماعات الاثنية والقومية والدينية في كثير من المجتمعات التعددية لها مطالب سياسية وثقافية جماعية، كالحق في الادارة الذاتية والتعليم بلغة الام والتمثيل السياسي العادل، فهذه النمط من الحقوق والمطالب لايمكن ايجاد حلول فردية لها، لذلك تتطلب تنظيماً دستورياً خاصاً بها.

التحدي الآخر الذي يواجه مهندسي الدساتير في المجتمعات التعددية هو كيفية ايجاد المؤسسات الدستورية والسياسية الملائمة التي تحظى بثقة الجمهور الواسع[٤]، فبناء الثقة في المجتمع التعددي وخاصة في ذلك النمط من المجتمعات التعددية التي توجد فيها جماعة ذات اكثرية عددية يمكنها فرض تصوراتها السياسية والاجتماعية على الآخرين وتهميش الاقليات والجماعات الاخرى يتطلب تصميماً دستورياً مبدعاً يراعى فيه هذه الخصوصيات. لذلك فانه ومن اجل بناء مؤسسات دستورية تحظى بثقة وولاء الاغلبية من اللازم قبل كل شيء اقناع جميع الجماعات بقبول الخضوع الطوعي للدولة والدستور.

إن لمنظمي الدساتير في المجتمعات التعددية جداول عمل اساسية وكثيرة جداً من الواجب بادي ذي بدء معالجتها في الدستور. فعلى سبيل المثال ان النظام الانتخابي وطريقة التمثيل وتقسيم الدوائر الانتخابية هي من التفاصيل الفنية

---

[3] op,cit,p6.

[4] Donald L. Horowitz;op,cit,p2.

التي لا يتدخل فيها الدستور عادة لتنظيم شؤونها ويترك امر تنظيمها للقوانين الانتخابية، ولكن في مجتمع منقسم قومياً أو دينياً او مذهبيا يمكن لهذا النظام الانتخابي ان يساهم في تهميش الدور السياسي لجماعات معينة كما يمكن لنظم انتخابية مبتكرة، تراعى فيها خصوصية الجماعات والتوزيع الجغرافي لها، ان تساعد في تشجيع التعاون بين الجماعات المختلفة وتحقق التمثيل العادل للقوميات والاقليات الصغيرة.[٥]

ومن جهة اخرى طرح التنظيم الدستوري في بعض المجتمعات التعددية مشكلة التعددية القانونية(legal pluralism) والتي تعني بامكانية وجود نظم قانونية متعددة داخل الدولة الواحدة بسبب وجود تعددية دينية او مذهبية او اجتماعية، ويرى جون كرفث(john giffith) ان "التعددية القانونية هي ملازمة لأي تعددية اجتماعية ويجب على التنظيم القانوني للدولة ان يكون متطابقاً لتنظيمها الاجتماعي، ويجب ايجاد تعددية قانونية في اي حقل اجتماعي مستقل"[٦]. ان التعددية القانونية تتطلب من الدستور ايجاد مؤسسات دستورية لتنظيمها بشكل يراعي فيه من جهة الاعتراف بالخصوصية الثقافية ودعم ذلك من خلال قوانين خاصة بالجماعات ومن جهة اخرى بناء نظام قانوني متكامل وعدم اصابة البناء القانوني للدولة بالشلل والجمود. ان القول الذي يسري على التعددية القانونية يمكن ان يسري على التعددية الدستورية(constitutional pluralism)داخل الدولة الواحدة وضمن دستور وطني شامل يكون منظماً لكيفية التنظيم الدستوري للاقاليم والمجتمعات المحلية. الا ان خلق تعدد دستوري في الدول القومية المشبعة بالروح الوطنية امر يصعب تحقيقه[٧]

ان بناء مؤسسات دستورية وسياسية وطنية عابرة للقوميات والطوائف والاديان هو من التحديات الشاقة التي تواجه منظمي الدساتير في معظم المجتمعات التعددية. فافتقار المجتمع التعددي الى ارادة عامة جامعة بين جميع مكوناتها وعدم قدرتها على بناء آراء موحدة حول القضايا الجوهرية والاساسية

---

[5]Matt.h.Bogaards,Democracy and Power-Sharing in multinational states,International journal on multicultural society(IJMS),vol,8,no,2,p119-126.

[6]ammy Adilman, constitutionalism, pluralism,and democracy in Africa, journal of legal pluralism,1998,nu 42,p73.

[٧] مورتمر سيلزر، مصدر سابق، ص١٠٧.

المطروحة على المستوى الوطني تجعل من الدستور في هذه المجتمعات اكثر من كونه منظم للسلطة والدولة وحقوق الافراد، بل يتعدى ذلك الى تنظيم وتأسيس المجتمع باسره وبناء هوية وطنية جامعة عن طريق بناء مؤسسات دستورية تحظى بقبول جميع الاطراف. ان هذه المهمة قد تبدو من الناحية النظرية ليست صعبة المنال، ولكن في ظل اختلاف وجهات النظر بين غالبية الجماعات وبسبب تغليب الانتماءات الاولية الاصلية على الانتماءات الوطنية والخوف والتوتر المتبادل بين الاطراف يكون تحقيق نظام دستوري ديمقراطي في المجتمعات المتعددة من التحديات الكبيرة، على نحو دفع بعض الكتاب الى القول بصعوبة بناء وصون نظام ديمقراطي مستقر في المجتمع التعددي وذلك بسبب انعدام التجانس الاجتماعي والسياسي الضروريين لكل ديمقراطية مستقرة[٨]

من اجل المعالجة الدستورية للتحديات المتعددة في المجتمعات التعددية ظهرت مدرستان مختلفتان، الاولى تدعو الى تنظيم الدساتير في هذه المجتمعات عن طريق تنظيم دستوري يكون مبنياً على الاعتراف بالتعددية و المساومة والتوازن بين الجماعات المختلفة وفيها تكون المؤسسات والقوانين الدستورية مصممة وفق هذا المنطلق. اما المدرسة الاخرى فرأت في سياسة الاستيعاب وبناء مؤسسات دستورية غير اثنية وعابرة للقوميات والاديان والمذاهب الحل الامثل لمشكلة التعدد المجتمعي.

ومن اجل توضيح افكار ومسوغات هاتين المدرستين وتأثير ذلك على طبيعة المؤسسات الدستورية والسياسية سنقوم بدراستهما كل على حدة، وعلى الوجه التالي:

المطلب الثاني
الاعتراف الدستوري بالتعددية

ان الاساس الذي تنطلق منه هذه الانواع من الدساتير هو الاعتراف بالتعددية المجتمعية(القومية و الدينية والمذهبية) وتكريس المؤسسات الدستورية و السياسية في الدولة لخدمة هذه التعددية وتطويرها وبناء مؤسسات دستورية

---

[٨] آرنت لبيهارت، مصدر سابق، ص١١.

لادامتها. فالدستور هنا وبإستعارة تعبير دانكوارت روستو يتكون عن طريق عقد صفقة بين الطوائف[٩]

لقد كان لنظرية العقد الاجتماعي دور واضح في بناء التصورات الخاصة بوجوب وجود دساتير منظمة للعلاقة بين الدولة والحكام والمحكومين من جهة اخرى[١٠]. ان نظرية العقد الاجتماعي التي تفترض وجود عقد بين الافراد والسلطة(الحكام والمحكومين) لو نظرنا من زاوية تنظيم المجتمعات التعددية المتكونة من جماعات قومية واثنية مختلفة يمكن ان تفسر ايضاً انه ومن اجل بناء الدساتير في المجتمعات التعددية يجب على الجماعات ان تتفق فيما بينها بصيغة تشبه العقد الاجتماعي الا انه يختلف عنه بانه لا ينظم العلاقة بين الحكام والمحكمين كافراد فحسب، بل بين الجماعات الاثنية والقومية فيما بينها ايضاً.

وهذا النمط من الدساتير يشجع بصورة عامة على التمايز الثقافي بين الجماعات والاعتراف به صراحة، كما انه لا يدعو الى الاعتراف بالاختلافات القومية و الاثنية والمذهبية والدينية فحسب بل يقوم ببناء مؤسسات دستورية وادارية وسياسية لحماية هذا الاختلاف وتطويرها. ويرى منظمو هذا النوع من الدساتير ان الآليات الدستورية يجب ان تقوم في الاساس بالاعتراف بهذه الاختلافات وايجاد مؤسسات وتشريعات ملائمة لها[١١]

ولكن على الرغم مما يجمع هذا النوع من الدساتير من الاعتراف بالتعددية المجتمعية وتشجيع الاختلاف وحمايتها، الا ان الدساتير في المجتمعات التعددية ليست متشابهة حول الآليات الدستورية الواجب اتباعها لتحقيق هذا الهدف. فبعض الدساتير ومن اجل ادارة افضل للتنوع والتعدد للمجتمع التعددي تقوم ببناء الدولة على اسس فيدرالية ادارية تقسم فيها البلاد على اساس بنيتها القومية او الدينية او المذهبية الى وحدات او دويلات اصغر. اما النموذج الآخر من الدساتير فهو يقوم بالاعتراف بالتعددية الاثنية دون الحاجة الى بناء وحدات ادارية على اساس جغرافي او ما يسمى احياناً بالحكم الذاتي غير الجغرافي والشخصي. وسندرس هذين النموذجين باقتضاب.

---

(٩) نقلاً عن جون الستر وررون سلاجساد، الدستورية والديمقراطية، دراسة في العقلانية والتغيير الاجتماعي، ترجمة سمير عزت نصار، دار النسر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص٢٦.

(١٠) موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١.

(11) sujit choudhry: Constitutional Design….,op,cit,p7.

الفرع الاول

الدساتير في الدول الفدرالية ذات التعدد الاثني MULTIETHNIC

يبدو ان ما يدفع منظمي الدساتير والساسة الى تبني هذا النوع من الدساتير هو ما يمتلكه النظام الفيدرالي من ميزات وخصائص سياسية ودستورية وادارية تساعد في ايجاد حلول للمشاكل التي تواجه المجتمعات التعددية، كما ان تنظيم الدولة على اسس فيدرالية هو نتيجة لوجود مجتمع تعددي يستوجب دستوراً فيدرالياً خاصاً وليس بالعكس[١٢]. ان الدساتير المنظمة لحالة التعدد المجتمعي ظهرت فقط بعد ظهور الفيدراليات المتعددة القوميات والتي تعد – حسب تعبير كاتس فان بايم- من النماذج الفيدرالية الحديثة او فيدراليات ما بعد الحداثة، التي جاءت بعد الفيدراليات التقليدية[١٣]. فالفيدرالية الاقليمية على الرغم من انتكاساتها في بعض الدول ذات المجتمعات التعددية كاندونيسيا والباكستان، الا انها و بوجود نماذج عالمية ناجحة، كالهند وجنوب افريقيا وكندا وبلجيكا وسويسرا وماليزيا[١٤]، بقيت ضمن دائرة الحلول المثلى الممكنة للادارة الديمقراطية الناجحة لمشكلة التعدد والتنوع في المجتمعات التعددية.

ان الدساتير في هذه النوع من الفيدراليات تقوم بتنظيم العلاقة بين الدولة الفيدرالية والوحدات المكونة لها بما يضمن حماية حقوق تلك الجماعات والمكونات واستقلاليتها في ادارة شؤونها الذاتية من جهة وضمان مشاركتها في السلطة المركزية من جهة اخرى. ويمكن تحديد اهم عناصر المتعلقة بتنظيم المجتمع التعددي في هذه الدول الفيدرالية على النحو التالي:

١-تحديد مستويات الحكومة في الدستور الفيدرالي بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات/الاقاليم/المقاطعات...الخ وبيان صلاحية كل منها.

(12W.S.livingston: federalism and constitution chang,oxford;clarendom press,1956,p4.

(13ktaus van beyme: ferdralism,democracy,and the politics of identity,university of Heidelberg,p3.

(١٤) منتدى الاتحادات الفدرالية، الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة، ص٨ بحث متاح على الانترنيت www.forumfe.org.

بسبب التكوين التعددي للمجتمع في هذه الدول والتركيز الجغرافي لهذه الجماعات في اقاليم محددة و نظرا لاعتراف الدستور صراحة بهذه الجماعات القومية والاثنية وتكويناتها الادارية المحلية فان الدستور الفدرالي يقوم ببيان كل المستويات الحكومية المركزية والاقليمية واحيانا الاقل شأناً ايضاً، ومدى صلاحياتها وطريقة تكوينها وكيفية معالجة المشاكل الناشئة بينها، كما ان توضيح المجالات الخاصة بكل من الحكومة المركزية والاقاليم/الولايات هي واحدة من القضايا الجوهرية في كل الدساتير الفدرالية.

ان الدساتير تختلف في طريقة معالجة صلاحيات المركز والاقليم فغالبية الدساتير صنفت القضايا التي تختص بها الحكومة المركزية مثل الدفاع والسياسة الخارجية والمالية والمواطنة والقضايا الخاصة بالاقاليم مثل التعليم والصحة والقضايا المشتركة بين الاثنين. ولكن هناك دساتير، كالدستور العراقي الحالي ترك القضايا غير المدرجة في الدستور او الممكن وجودها في المستقبل ضمن اختصاص الولايات والاقاليم.

٢-تحديد المناطق الادارية:

ان تحديد المناطق والحدود بين الاقاليم والولايات على الرغم من عدم اهميتها في الدول ذات التجانس الاجتماعي الواحد الا انه يكتسب اهمية كبرى في الفدراليات المتنوعة الاثنيات. فترسيم الحدود الادارية بين تلك المكونات، التي غالباً ما تكون بينها توترات او صراعات او حساسيات قومية او اثنية تساعد في طمأنة الجماعة وتشكل مجالاً اوسع لممارسة السلطة[١٥]، وتعطي الامكانية للتوصل الى التعايش السلمي معها. ففي كثير من الاحيان تتخوف الاقليات والجماعات الاثنية من سيطرة جماعات الاكثرية على مواطنها الاصلية، لذلك فان تعيين الحدود دستورياً وعدم امكانية تعديلها الا باجراءات معقدة وبرضى جميع الاطراف واحياناً وفق الدستور، يعطي فرصة اكبر للقوميات والاثنيات في العيش ضمن دولة واحدة.

٣-التعددية اللغوية والثقافية ووجود اكثر من لغة رسمية او هوية قومية واحدة في معظم دساتير الدول ذات الفيدراليات القومية أو الاثنية، فالفيدراليات

---

[١٥] روبرت أدال، عن الديمقراطية، مرجع سابق، ص١١٢.

المتعددة الاثنيات تتميز عن غيرها من الدول الفيدرالية بالتأكيد على سياسة الهوية وتقويتها، فبناء القوميات الفرعية Sub-national هي السياسة الدستورية المتبعة في هذا النوع من الفيدراليات.(١٦)

فبعكس ما تميزت به الدولة الموحدة في شكل الدولة- الامة من لغة قومية رسمية واحدة وفرضها على الجماعات الاخرى كافة في المجتمع المتعدد، فان الدساتير في الفيدراليات المتعددة القوميات Multinational fedral تعترف صراحة باللغات الاخرى وتجعلها رسمية في اماكنها الاصلية، كالدستور الاسباني والهندي، كما ان بعض الدساتير تجعل من لغات القومية الاخرى لغة رسمية في انحاء الدولة الفدرالية كافة كالدستور الكندي والعراقي والسويسري.

٤-التعددية الدستورية وايجاد سبل دستورية ومؤسساتية ملائمة لحماية حقوق الاقليات والتمثيل العادل القوميات والاثنيات في الاجهزة والمؤسسات الدستورية والسياسية الوطنية كافة.

هناك تعددية دستورية تتمثل في اعطاء الحق للولايات والاقاليم بتنظيم وبناء دستوري خاص بها في الفيدراليات المتعددة القوميات، ورغم ان هذه التعددية الدستورية غير مقتصرة على الفديرليات المتعددة الاثنيات، الا ان هذه الدساتير الفرعية sub-conistitution اصبحت ذات تأثير واضح في حماية وتنظيم حقوق الجماعات والقوميات(١٧). فعلى سبيل المثال اعطى الدستور الهندي لولاية كشمير الحق في تشريع دستور خاص بها، كما ان دستور جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ وفي المواد ١٠٤ و١٤٢ و١٤٣ حدد معالم وشروط تنظيم الدساتير في لاقاليم(١٨)

وعلى الرغم من انتشار التعددية الدستورية في الدول الفيدرالية المتعددة القوميات والتقليدية، الا ان دراسة الدساتير الفرعية -كما ذهب اليه وليم ماركو- في الاقاليم والولايات وبيان دورها في تنظيم العلاقة بين القوميات وحمايتها وتطوير حقوقها لم تسترع بعد انتباه دارسي الدستور بصورة كافية، اذ ان

---

(16) Ktaus Van beyme,op,cit,p3.

(17) Brain Galligan, Federalism, Subnational Government and Rights Protection. ,P2.

متاح على الصفحة الالكترونية بحث

;http://arts.monash.edu.au/psi/news-and-events/apsa/refereed-.

(١٨) دستور جمهورية جنوب افريقيا الصادر عام ١٩٩٦.

الاتجاه السائد لحد الآن هو التركيز على الدساتير الوطنية و الآليات المتبعة فيها لحماية الجماعات وتنظيم حقوقها [١٩]

ان الدساتير الوطنية الفيدرالية افردت جملة من الآليات والمبادئ الدستورية لتنظيم الحقوق في المجتمع التعددي. وتتمثل هذه الآليات الدستورية في فرض نوع من التوازن والتوافق في التمثيل بين الجماعات الاثنية في ادارة الدولة وفي البرلمان و الحكومة والمحاكم الدستورية على حد سواء كفرض تشكيل ائتلافات واسعة في بعض الدساتير او اعطاء حق النقض(الفيتو) للقوميات والاثنيات، سواء أكان برلمانياً ام رئاسياً، في القضايا المتعلقة بمصلحة ومصير الجماعة، أو تشكيل مجلس تشريعي ثان خاص بالاثنيات والاقاليم يكون موازياً للمجلس التشريعي الوطني الذي غالباً ما تسيطر عليه جماعات الاغلبية. وبصورة عامة ان الطبيعة التعددية للمجتمع وضرورة ايجاد توازنات دائمة بين الجماعات قادتا العملية الديمقراطية في هذه الدول الى اعتماد السيادة الدستورية(conistitution sovereignty) بدلاً من السيادة البرلمانية(partimentary sovereignty)[٢٠] التي عادة ما تكون المنظم للحياة السياسية في الدول الديمقراطية.

٥-الابتعاد عن القضايا الوطنية العامة المثيرة للانقسام: ففي المجتمعات التعددية وبسبب التعددية الثقافية للمجتمع ليس من الممكن الاجماع حول الكثير من القضايا المتعلقة بالهوية الثقافية او القومية للدولة. لذلك فان الدساتير تعكس بالضرورة عدم الاتفاق والاختلاف هذا، اما بطرح تعدد الهويات او تجريد الدولة والمجتمع من هوية جامعة. فالدستور العراقي الحالي حاول ايجاد توازن بين ما يطالب به العرب باضفاء هوية عربية على الدولة وبين رفض الكرد لها.كذلك كان الحال بالنسبة للموازنة بين المرجعية التشريعية للشريعة الاسلامية ومرجعيات حقوق الانسان، وبقيت غير محسومة في مسائل كالعلم والنشيد الوطني. فالدساتير هنا تكون عادةً جامعة للقضايا الكبرى المشتركة وفيها الكثير من المساومات والتنازلات والتوازنات بين مختلف الجماعات القومية والاثنية.

ومن اجل عدم الخوض في القضايا المثيرة للخلاف والانقسام فان الدساتير في المجتمعات المنقسمة لاينتشر فيها اسلوب الاستفتاء الدستوري في القضايا

---

(19) rain Galligan,op,cit.p3.

(20) aus van beyme: ferdralism,democracy.ibid.p4.

العامة لان هذه الآلية تعتمد على الاكثرية والاقلية الاثنية وليس السياسية، وقد اوضح ليبهارت خطورة انتشار هذا الاسلوب، اي الاستفتاء الدستوري في المجتمعات التعددية كونه تؤدي الى ايذاء الاقليات وتبقي جماعة اثنية خاسرة بصورة دائمة وتجعل من السياسة الدستورية للدولة خطيرة ومرهقة للمجتمع.[٢١]لذلك فان حسم القضايا الحساسة والكبرى من قبل النخب السياسية للمجتمعات التعددية بدل من طرحها على الاستفتاء العام يكون وسيلة مثلى في حسم المسائل العامة في المجتمعات التعددية.

٦-تقسيم السلطة او مايسمى بالديمقراطية التوافقية: تعد نظرية تقسيم السلطات power shering من الآليات الدستورية المتبعة في الكثير من المجتمعات التعددية، ان هذه النظرية التي اشتهر بها ليبهارت تقوم على اساس التقسيم الصارم للسلطة التنفيذية والتشريعية واحياناً القضائية او ما يسميه ليبهارت بالنسبية، وعلى الاجماع في اتخاذ القرارات والفيتو المتبادل بين الجماعات والاستقلال القطاعي للجماعات والحكومة الائتلافية.[٢٢] ان هذه العناصر المكونة للديمقراطية التوافقية قد تم ادراجها كلها او بعضها في نصوص دستورية مكتوبة، كما هو الحال في الدستور البلجيكي الحالي وقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

لقد تعرض هذا النمط من التنظيم الدستوري القائم على اساس الاعتراف بالتعددية المجتمعية والتوازن والمساومة فيما بينها الى الكثير من الانتقاد وكان من ابرزه ان هذا النمط يديم ويعمق الانقسامات والاختلافات الاصلية من المجتمع بدلاً ان يزيلها، [٢٣] كما انه لا يعطي المجال امام بروز انتماءات سياسية مرتكزة على المواطنة السياسية بدلاً من بنائها وفق الاصل او القومية او الاثنية. ورأى منتقدوها ان هذا النمط يشطر الرأي العام ويرسخ ذلك عن طريق مؤسسات دستورية مما يعرقل بناء دولة وحكومة فاعلة لانها أساساً مشكلة على اساس حصص طائفية وقومية وليس على اساس الكفاءة والمواطنة

---

[21]Matt .h.Bogaards,op,cit,p120.

[٢٢] آرنت ليبهارت، مصدر سابق، ص٤٧-٨٦.

[23]att h,bogaards: Democracy and power-sharing in multinational states,op,cit,p121.

السياسية، و ان هذا النمط من التنظيم الدستوري يضعف المواطنة ويجعل الانتماء للجماعة اقوى من الانتماء الى الوطن.

الفرع الثاني
دساتير الدول الموحدة ذات التعدد القومي او الاثني

يتميز هذا النوع من الدساتير على الرغم من اعترافها بالتعددية والتمايز بين الجماعات، بانها لم تفصل الجماعات على هذا الاساس، بل ابقت التعددية الثقافية والمجتمعية ضمن دولة موحدة غير مركبة، ولكن جعلت من الدستور، مكتوباً كان او عرفياً، الاساس والمنطلق لتقسيم السلطة وتوازنها في الدولة.

ان لجوء الدول الى هذا النوع من التنظيم السياسي والاداري يرجع في الغالب الى عوامل عدة، فقد يكون راجعاً الى عدم وجود تركز سكاني واحد للجماعات وعدم امكان تشكيل مناطق اثنية او قومية مستقلة بسبب التداخل الديموغرافي والجغرافي للسكان. فهذا النوع من التوزيع الديمغرافي للسكان يجعل من المستحيل تشكيل وحدات ادارية على اساس التقسيمات القومية والدينية والمذهبية فتلجأ الدولة الى اساليب التمايز غير الجغرافي. والمثال على ذلك في لبنان وكينيا.

من جانب آخر قد يعود سبب اختيار الدولة لهذا النوع من الحلول الى الاعتراف التدريجي للدولة بالقوميات والمجتمعات التعددية الاخرى فتكون الدولة محتفظة ببنائها الموحد ولكن مع التغيير التدريجي لموقع القوميات الدستوري والاداري داخل الدولة، وتتجه الدولة ومؤسساتها السياسية نحو التغيير. ويمكن لنموذج بريطانيا واعترافها التدريجي بالاسكتلنديين والولزيين والارلنديين بعد عام ١٩٩٨ ان يكون مثالاً على هذا النموذج.

وبصورة عامة يتميز الدستور في المجتمعات التعددية باهمية كبرى كونه- كما ذكرنا سابقاً- لا ينظم العلاقة بين سلطات الدولة واختصاصاتها، وحقوق المواطنين فحسب، بل بين جماعات المجتمع التعددي سياسياً وثقافياً، لذلك وبسبب هذه الاهمية الكبرى للدستور في هذه المجتمعات فان طرق تعديل الدساتير في المجتمعات التعددية تكون صعبة ومعقدة وبحاجة في كثير من الاحيان الى اجماع كلي او اغلبية مطلقة من جانب المجتمعات القومية والاثنية كلها او التي تعتقد انها قد تتضرر من جرائها. كما ان محاولة تعديل الدستور من

جانب واحد من دون الاخذ بالاعتبار بآراء سائر جماعات المجتمع التعددي قد لا يؤدي الى ازمة دستورية فحسب، بل الى ازمة مجتمعية ودولتية عامة.

المطلب الثالث

دساتير الاستيعاب والتماثل

يعد هذا النموذج من النماذج الدستورية التقليدية المنتشرة في العالم، والتي لا يعترف الدستور فيها بالتعددية المجتمعية، القومية او اثنية، وتحاول تجاوز مشكلة الانقسام والتعددية الموجودة في المجتمع، لا عن طريق حلها ديمقراطياً بل من خلال تهميش حقوق الجماعات او الظهور بمظهر المحايد والمتجرد من كل تأثير اثني. فهذه الانواع من الدساتير يعمل من اجل استيعاب وتذويب الجماعات الفرعية الموجودة في المجتمع عن طريق عدم الاعتراف بهويتهم وثقافتهم المميزة وفرض ثقافة الاغلبية المركزية عليهم.

كانت معظم الدساتير الامريكية و الاوربية منذ الثورة الفرنسية(١٧٨٩) واصدار الدستور الفرنسي عام ١٧٩١ وبعدها الدساتير الاخرى في النمساو اسبانيا وايطاليا وغيرها، منظمة بطريقة لا تبدو فيها حقوق الجماعات الاثنية والقومية مأخوذة بعين الاعتبار، بل إن الكثير من هذه الدساتير قد تضمن عبارات مثل المساواة بين مواطني الدولة دون الاخذ بعين الاعتبار القومية او الدين او المذهب او اللغة...الخ. والحقيقة ان تجربة بناء القومية والامة وفق التصور الأوربي البرجوازي الحديث ومحاولتها صهر الجماعات الفرعية كافة داخل الامة الواحدة والتصور السائد لدى ليبراليي القرن التاسع عشر حول عدم امكان بناء ديمقراطية مستقرة ومتطورة في الدول المنقسمة قومياً هي من الاسباب القوية التي دفعت الى تبني هذه النوع من الدساتير وانتشارها. ولكن تبقى حقيقة اساسية حاضرة هنا وهي انه على الرغم من وجود جماعات قومية ولغوية ودينية في الديمقراطيات الغربية الكلاسيكية الا ان درجة عدم التجانس في المجتمع كانت غير واسعة ومعتدلة[٢٤] بعكس الحال في دول اخرى من العالم اتسم تكوينها المجتمعي بانقسام وتعدد شديدين.

---

[٢٤] روبرت دال، عن الديمقراطية، مرجع سابق، ص١٤٢.

لقد ركزت الدساتير الامريكية والاوربية الكلاسيكية على الحرية والحقوق الفردية وجعلها المصدر والالهام الاساس لكل الدساتير الديمقراطية. وقد تضمنت غالبية الدساتير الديمقراطية التقليدية على بنود خاصة بوثيقة الحقوق Bill Of Rights تتضمن الحقوق الاساسية للمواطنين والحماية الدستورية لها، اذ عدت وثيقة الحقوق الوسيلة المثلى لحماية حقوق المواطنين المدنية.(٢٥)

وعلى الرغم من تأكيد الدساتير، ومنها الدساتير الفرنسية على الحرية الفردية وحقوق الانسان الطبيعية والمواطنة، الا ان مسألة حقوق القوميات والاقليات الدستورية وحقها في ممارسة ثقافتها واستخدام لغتها كانت من القضايا التي سكتت عنها واهملتها اغلب الدساتير في الديمقراطيات الاوروبية، إذ كان الاتجاه الدستوري والسياسي السائد آنذاك هو بناء دولة مركزية ومؤسسات سياسية نابعة من الاعتقاد السائد ببناء الدولة- الامة وصهر الجماعات الثقافية والقومية الفرعية داخلها، كما ان حقوق المواطنين المندرجة في الدستور كان تضم الحقوق المدنية والسياسية، وقد ثارت تساؤلات حول امكانية ضم الحقوق السوسيو- اقتصادية للافراد الى الدستور، فمنطق الدساتير التقليدية كانت لايتعدى مثل هذه الحقوق.

وفي هذا النمط من الدساتير لاتتمتع الجماعات القومية والاثنية من الناحية الدستورية الا بحق المواطنة كافراد في المجتمع فهذه المواطنة تكون ممكنة لكل المقيمين داخل الدولة القومية، ولكن بسبب تغليب شكل محدد من المواطنة تكون لغة وثقافة الدولة والقومية المهيمنة اهم عناصرها فان التناقض بين حقوق المواطنة للقوميات المهمشة والقوميات السائدة يظهر بشكل جلي، مما دفع البعض الى القول بوجود تنافر بين شكل المواطنة ومحتواها بالنسبة للجماعات المختلفة في دساتير الدول ذات الاتجاه القومي المهيمن(٢٦)

ان فرض هيمنة الثقافة واللغة الفرنسيتين على القوميات والاثنيات الموجودة في فرنسا كان من السمات البارزة لكل الدساتير الفرنسية. ان الاعتراف بالحقوق الثقافية واللغوية للقوميات البريتونيةBretons والكورسيكية لم يرد في اي من الدساتير، والحقيقة لم تكن الدولة الليبرالية تستطيع ان تقف على الحياد تجاه

---

(25)ujit Choudhry.op,cit,p10.

(٢٦) مورتمر سيلرز، مرجع سابق، ص١٠١.

مشاكل المجتمعات التعددية، فاذا كان بوسع الدولة ان تكون محايدة في قضايا مثل الدين او العرق فانها لم تكن تستطيع ان تتمتع بنفس الحيادية تجاه مسألة خلافية مثل اللغة[٢٧]

وقد انتهج الفرنسيون نهجاً خاصاً في بناء المواطن الفرنسي، [٢٨]حين ربطوا القومية الفرنسية بشعور الفرد الفرنسي، مهما كان لغته، بالقومية الفرنسية بوصفه المعيار الاساس والوحيد للانتماء الى القومية الفرنسية. ان هذا النموذج من التهميش والاستيعاب قد نجح الى حد كبير في تقليص التعددية اللغوية والقومية التي كانت تتمتع بها فرنسا في القرون الماضية، الا انه مع انتقال هذا النموذج الى دساتير دول العالم الاخرى التي تأثرت بالدستور الفرنسي، لم تلق التجربة الفرنسية في استيعاب وتذويب الاقليات في الدول الاخرى، النجاح الاولي التي لاقته في بلدها الام فرنسا.

ان إنتشار القيم الليبرالية والديمقراطية من الحرية والمساواة..الخ في اوربا قد ساعد كثيراً في انجاح تجربة بناء الدولة- الامة وصهر الكثير من الهويات والجماعات التعددية في المجتمع الواحد. فبناء دولة القانون والحرية الشخصية والدولة المدنية العلمانية اليبرالية خفف من وطأة الاختلافات والتناقضات التي كانت تتسم بها المجتمعات التعددية في اوربا الغربية. ولكن بانتقال هذه النموذج، اي نموذج الدولة — الامة، الى اوربا الشرقية ودول الشرق بدون وجود قيم وثقافة ديمقراطية وليبرالية راسخة واجه هذا النموذج مشكلة التطبيق في المجتمعات التعددية قومياً واثنياً.

ان التنظيم الدستوري لمشكلة التعدد المجتمعي واجه في دول عالم الثالث تحديات كبرى لم تواجهها في موطنها الاصلي(اوربا وامريكا). فبعد احتلال واستعمار هذه الدول من طرف الدول الكبرى(فرنسا وبريطانيا)واجه المستعمرون حقائق التكوين التعددي الشديد لهذه المجتمعات وكيفية ادارتها. ان الارث المؤسساتي والسياسي السائد آنذاك لم يكن يتعدى نموذج الدولة القومية المركزية وفرض ثقافة الاكثرية على الاقلية وصهر الاخيرة داخل المجتمع الاكبر[٢٩]. بهذا

---

[27]jit Choudhry,op,cit,p11.

[٢٨] حول سياسة فرنسا تجاه اقلياتها القومية انظر، تيد روبرت جار، اقليات في خطر، ترجمة مجدي عبدالكريم وسابعة الشامي، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٧١-١٧٢.

[٢٩] مورتمر سيلرز، مصدر سابق، ص٨٩.

التنظيم الدستوري ساعد البريطانيون المصريين في كتابة دستورهم عام ١٩٢٣ على الرغم من ان حوالي ربع السكان مصر كان يتكون من الاقباط المسيحيين والنوبيين، وكذلك الحال حين كتابة القانون الاساسي العراقي سنة ١٩٢٥، كما كان هذا التصور هو الطاغي على كتابة الدستور التركي ١٩٢٤..الخ. ففي كل هذه الدساتير كان هناك ميل واضح نحو تهميش وكبت التعدد القومي والاثني والديني في المجتمع وبناء مؤسسات سياسية ودستورية هادفة الى صهر الاختلافات المجتمعية في نطاق هيمنة القومية الواحدة. ان هذا النموذج من البناء الدستوري وبسبب عدم تطابقه مع البنية الاجتماعية والثقافية والقومية للدولة لم يساعد في تهيئة الاستقرار لهذا المجتمعات والدول، بل ان كثيراً من هذه الدول وبسبب هذا التنظيم الدستوري الذي لايلائمها شهد عدم استقرار سياسي ومجتمعي خطير.

ان اخفاق هذه الدساتير في بناء مجتمعات ديمقراطية مستقرة وسلطة شرعية متمتعة برضا وقبول مواطنيها من جميع القطاعات في المجتمعات العالم الثالث ليس مرده سوء نية هذه الحكومات تجاه اقلياتها واثنياتها فحسب، بل ان التنظيم الدستوري لهذه المجتمعات لم تكن منسجماً مع واقعها السياسي والاجتماعي والاثني والمؤسساتي، كما ان وجود ضمانات دستورية، كوثيقة الحقوق، لم تكن لتستطيع ايجاد الحلول لهذا النوع من المجتمعات المتعددة. فمسائل مثل سيطرة اقلية اثنية على اغلبية، كما كان الحال في جنوب افريقيا و العراق قبل ٢٠٠٣، او اغلبية اثنية تضطهد اقلية وتهمشها، كما كان في ايرلندا وتركيا، لم تكن ضمن اجندة الاهتمامات الاكاديمية للعمليات الدستورية إذ أن هذه المشاكل كانت غريبة عن هذه الاجندات[٣٠] لذلك لم تبذل جهود دستورية لحلها.

إن وثيقة الحقوق الليبرالية النزعة لا تستطيع ايجاد الحماية الدستورية للاقليات والاثنيات في المجتمعات التعددية، كما إن فلسفة هذه الوثيقة تتمثل في التجرد من الميول العرقية والاثنية والدينية وايلاء الاولية للهوية الوطنية، الا ان مشكلة احتكار وهيمنة الدولة على السلطة القضائية وعدم وجود سلطة قضائية مستقلة في معظم المجتمعات المتعددة في الدول النامية ادى الى التقليل من دور واهمية وثيقة الحقوق الدستورية في حماية الحقوق الاساسية للاثنيات في

(30) jit Choudhry,op,cit,p10.

هذه المجتمعات. وبذلك ونظرا لوجود هيمنة سياسية وثقافية للاثنية الغالبة وبسبب انعدام فعالية السلطة القضائية في حماية الحقوق الدستورية للمواطنين ازدادت الهوة بين النصوص الدستورية المجردة والمتعلقة بالحقوق وبين واقع التطبيق العملي، والنتيجة ان العدالة الدستورية المشار اليها في الدستور نادراً ما تتمكن من ردع المعاملة اللامتساوية وغير العادية للاثنيات في المجتمعات التعددية للعالم النامي.[٣١]

(31)bid,p11.

الفصل الثاني

التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الفيدرالية

تختلف الدول في معالجاتها الدستورية لظاهرة التعدد المجتمعي باختلاف اطرها المؤسساتية والدستورية، فالاطار الدستوري والسياسي للدول الفيدرالية بما يتضمنه من توزيع للسلطات بين المركز والاقليم واعطاء استقلالية اكثر للوحدات المكونة لها يفرض نمطاً معيناً من التنظيم الدستوري يختلف عما هو موجود في الدول البسيطة الموحدة حيث امكانيات الاستقلال الذاتي للمجتمعات التعددية صعبة وبحاجة الى ترتيب وموائمة دستورية خاصة.

على الرغم من ان الفيدرالية قد نشأت في بادئ الامر في مجتمعات لا تتمتع بتكوين تعددي واسع(الولايات المتحدة الامريكية) الا ان التجارب الفيدرالية التي تلت التجربة الامريكية، كالتجربتين السويسرية (١٨٤٨) والكندية (١٨٦٧)، قد اقامت اساساً راسخاً لتطبيق الفيدرالية في تنظيم شؤون القوميات والاثنيات المتعددة.

ان الاخذ بالنموذج الفيدرالي لادارة وحل مشكلة التنوع المجتمعي اتخذت بعداً ومدى اوسع في النصف الثاني من القرن العشرين والعقد الاول من القرن الحادي والعشرين. ففي هذه الفترة شهد العالم توجهاً ملحوظاً نحو الاخذ بالدساتير الفيدرالية وبناء الدولة الفيدرالية بوصفه منهجاً وطريقة لحل المشكلات القومية والاثنية. وتشكل الفيدراليات الهندية(١٩٤٩) والماليزية(١٩٦٣) والنيجيرية والاسبانية(١٩٧٨) والبلجيكية(١٩٩٣) والجنوب الافريقية(١٩٩٦) والعراقية(٢٠٠٥) كلها نماذج حية حول امكانيات النموذج الفيدرالي في حل مشكلة التنوع والتعدد المجتمعي، وان غالبية هذه التجارب غدت تجارب ناجحة في ادارة هذه المشكلة وخلق بيئة سياسية ملائمة للتعايش بين المجتمعات.

وفي هذا الفصل ناخذ تجربتين مختلفتين في كيفية التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية اخذتا بالفيدرالية اسلوباً لمعالجة التنوع المجتمعي(جمهورية جنوب افريقيا وبلجيكا)، اذ كرسنا المبحث الاول للتنظيم الدستوري لظاهرة التعدد المجتمعي في جنوب افريقيا، وخصصنا المبحث الثاني لدراسة التجربة الدستورية البلجيكية في حل مشكلة التعدد المجتمعي، وافردنا المبحث الثالث للمقارنة بين التجربتين. وذلك على الوجه الآتي:

المبحث الأول
التنظيم الدستوري لظاهرة التعدد في جنوب افريقيا

جمهورية جنوب افريقيا دولة تتمتع بالكثير من المظاهر الفيدرالية على الرغم من عدم ذكر الفيدرالية صراحة في دستورها الصادر سنة ١٩٩٦. ان هذه الحالة، أي عدم الاشارة صراحة الى الفيدرالية في الدستور، ليست مقتصرة على جنوب افريقيا فحسب، بل هناك كثير من الدول كاسبانيا والسودان هي فيدرالية من حيث تنظيم وتقسيم السلطات وتكوين الاقاليم، الا ان دساتيرها لاتنص على ذلك لاسباب سياسية لامجال لذكرها هنا.

المطلب الاول
المجتمع والدولة في جنوب افريقيا

ومن اجل دراسة المجتمع والدولة في جنوب افريقيا نقسم هذا المطلب الى فرعين، وكالآتي:

الفرع الاول
نبذة عن التاريخ السياسي لجمهورية جنوب افريقيا

ارتبط تاريخ جمهورية جنوب افريقيا منذ بداية العصر الحديث بحركة الاستكشافات الجغرافية وما تبعها من احتلال واستعمار البلدان من قبل الدول والامبراطوريات الاوروبية.

عاش الافارقة من البشمن و الخوي خوان والبانتو على اراضي ما يعرف اليوم بجمهورية جنوب افريقيا منذ اكثر من الفي عام[١]، الا انه وبسبب مجيء الاوربيين نهاية القرن الخامس عشر تغير التركيب السكاني لهذه المنطقة وبدأ فصل جديد من التاريخ السياسي لجنوب افريقيا.

اكتشف الاوربيون بقيادة فاسكو دي كاما عام ١٤٩٧ الطريق البحري في رأس الرجاء الصالح وكان هذا بداية الحضور الاوربي في جنوب افريقيا[٢]، وبسبب توسط المنطقة بين اوربا والهند اصبح جنوب افريقيا محطة رئيسة للقوى البحرية الاوربية الساعية للوصول الى الهند.

كان الهولنديون اول الاوربيين الذين استوطنوا جنوب افريقيا فاقاموا عام ١٦٥٢ اول محطة تجارية في خليج تيبل في جنوب افريقيا[٣]، وقد بلغ عدد الهولنديين المستوطنين في منطقة الكاب ووادي نهر ايرست نهاية القرن الثامن عشر حوالي ١٥ الف مستوطن[٤]، وبعد مجيء الهولنديين وفد الى جنوب افريقيا اوربيون من جنسيات عدة خصوصاً البولنديون والالمان والبرتغاليون.

وبعد مرور أكثر من مائتي عام على استيطان الهولنديين لجنوب افريقيا تطور لدى هؤلاء السكان الاحساس بالانتماء الى جنوب افريقيا وقد سمى الهولنديون انفسهم بـ(الافريكان)- اي المولودين في افريقيا- كما اصبحوا يسمون منذ القرن التاسع عشر بالبوير(boer) التي تعني باللغة الافريكانية المزارع[٥]

نافس البريطانيون النفوذ الهولندي في جنوب افريقيا منذ نهايات القرن الثامن عشر، وبعد مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ سيطر البريطانيون على الكاب(رأس

---

(١) نبيل عبدالحميد حسن، جمهورية جنوب افريقيا مابعد ابارتيد وتاثيراتها المحتملة على سياسة مصر الافريقية، رسالة ماجستير في السياسة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة قاهرة١٩٩٦،ص ١٥

(٢) المصدر نفسه، ص١٦.

(٣) نوار عبدالوهاب قاسم القيسي وآخرون، الوحدة الوطنية ومشكلة الاقليات في العالم الثالث، مطبعة التعليم العالي في الموصل، الموصل، ١٩٨٩، ص٤٠٨.

(٤) ريتشارد جيبسون، حركات التحرير الافريقية، ترجمة صبري محمد حسن، المجلس الاعلى للثقافة، القاهرة، ٢٠٠٢،ص ٤١.

(5) DONALD L.Horowitz, constitutional engineering in a divided society,university of California press,loss angeles 1991,p24.

الرجاء الصالح) واضطر الهولنديون للهجرة نحو شمال الشرق(اقليم الناتال) واصطدموا هناك بقبائل الزولو وسيطروا على المنطقة. الا ان البريطانيين لحقوا بهم الى هناك ايضا عام ١٨٣٤واجبروهم على الهجرة الى الشمال حيث استقر الافريكان نهائياً هناك[٦]. وبعد حرب البوير ١٨٩٩-١٩٠٢ اتفق الطرفان على خضوع الافريكان للانكليز شريطة مشاركة فاعلة في الحكم[٧]

في عام ١٩١٠ اتحدت المقاطعتان البريطانيتان(الكاب والناتال) مع مقاطعتي الترنسفال والاورنج التابعتين للافريقان(الهولنديين)لتشكل اتحاد جنوب افريقيا[٨]. في هذه الفترة جرى استخدام المهاجرين الآسيويين بشكل واسع في البلاد، إذ قام الهولنديون بجلب الاندنوسيين من جزيرة جاوا كما تم جلب اعداد كبيرة من الهنود الذين اصبحوا يعرفون فيما بعد بـ(الملونين)، بذلك اضيفت الى التركيبة السكانية المتنوعة لجنوب افريقيا قوميات واديان جديدة زادت من تنوع المجتمع فيه. وظلت تسمية اتحاد جنوب افريقيا قائمة الى سنة ١٩٦١ إذ تغير هذا الاتحاد وسمي بجمهورية جنوب افريقيا، وكان من خصائص هذا العهد تطبيق نظام الفصل والتمييز العنصري(الابارتيد) ضد الافارقة السود، اذ انتهى نظام الاربارتيد بشكل رسمي عام ١٩٩٤ وتبني في جنوب افريقيا نظام سياسي ودستور جديد قائم على العدالة والديمقراطية والحكم الفيدرالي.

الفرع الثاني
المجتمع التعددي في جنوب افريقيا

ان هجرة الاوربيين منذ اواسط قرن السابع عشر الى جنوب افريقيا و استيطانهم فيها وجلبهم لاعداد كبيرة من المهاجرين الآسيويين اليها كان لها اثر كبير في التنوع الديني واللغوي الحالي لجنوب افريقيا.

ففي عام ٢٠٠١ وفي الاحصاء الرسمي للسكان في البلاد بلغ عدد سكان جنوب افريقيا ٤٤,٨١٩,٧٧٨ نسمة [٩] توزع بين السود والبيض والملونين وبين

---

[٦] نوار عبدالوهاب قاسم القيسي وآخرون، مصدر سابق، ص ٤٠٨.

[٧] د. علي احمد فليفل، نظام الحكم العنصري في جنوب افريقيا(١٨٠٦-١٩١٠)، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٦٠.

[٨] نبيل عبدالحميد حسن، مرجع سابق، ص٨٣.

[٩] كل الارقام والنسب المذكورة في هذا الفرع ماخوذة من الاحصاء الرسمي لجنوب افريقيا لسنة ٢٠٠١: انظر الموقع المتاح على الصفحة الالكترونية: Statistics south Africa,census 2001 ,www.statssa.gov.za/census01/html/key20% results-filesw/key%20/results.pdf.

المسيحيين والاديان الاخرى. ومن اجل بيان مدى التعددية التي تتمتع بها جمهورية جنوب افريقيا نقسم الموضوع كما يأتي:

اولاً: التنوع العرقي في جنوب افريقيا.
ثانياً: التنوع اللغوي في جنوب افريقيا.
ثالثاً: التنوع الديني في جنوب افريقيا.

اولاً: التنوع العرقي في جنوب افريقيا:

يتكون المجتمع الجنوب الافريقي من ثلاثة اعراق رئيسة هي: السود والبيض والملونين. فالعرق الاسود يضم السكان الاصليين للبلاد وهم يشكلون غالبية السكان. فحسب احصاء سنة ٢٠٠١ بلغ عدد السود في البلاد ٣٥,٤١٦,١١٦ نسمة اي نسبة ٧٩٪ من مجمل سكان البلاد، وهم يتوزعون في كافة ارجاء البلاد وبنسب متفاوتة.

اما البيض وهم من الاوربيين فيتكونون بشكل رئيسي من الهولنديين ومن الالمان والبولنديين والايطاليين ويسمون (افريكان) ومن البريطانيين، وقد جاؤوا الى جنوب افريقيا في اثناء الحملات الاستكشافية والاستعمارية وحكموا البلاد حتى سنة ١٩٩٤. وحسب احصاء ٢٠٠١ يبلغ عددهم ٤,٢٩٣,٦٤٠ نسمة، اي ما نسبته ٩,٦٪ من السكان، ويتوزعون بشكل رئيس في اقليم كاب الغربية واقليم غاوتنك.

أما الملونون فهم الذين جلبوا من آسيا وخصوصاً من اندونيسيا للعمل، كما صنف بعض قبائل الرحل ضمن هذه التسمية، ويعيش اغلبهم في كاب الشمالية والغربية، وحسب احصاء ٢٠٠١ فان عددهم يبلغ ٣,٩٩٤,٥٠٥ نسمة، اي بنسبة ٨,٩٪ من السكان. وبلغ عدد الهنود ١,١١٥,٤٦٧ وبنسبة ٢,٥٪ من السكان.

ثانياً: التنوع اللغوي في جنوب افريقيا

التنوع والتعدد اللغوي في جنوب افريقيا اكثر تعقيداً من التنوع العرقي، اذ ان كل الاعراق الرئيسة يتكلمون بلغات عديدة وان التقسيم العرقي لا يتطابق مع التقسيم اللغوي.

ويتشكل غالبية سكان جنوب افريقيا من العرق الاسود الذين يتحدثون بلغات مختلفة، اكثر تلك اللغات انتشاراً هي:اسي زولو isizulu التي ينطق بها ٢٣٪ من سكان جنوب افريقيا ويتمركزون بشكل رئيس في اقليم زولو- ناتال، وتليها لغة اسي خوسا isixosa التي ينطق بها ١٧,٦٪ من السكان ويتوزعون بشكل رئيس في اقليم كاب الشرقية، ثم السبيدا (٩,٤٪) وسيتسوانا (٨,٢٪) وسيسوثا(٧,٩٪)وتيكسونك (٤,٤٪) وتشيفاندا (٢,٥٪)وغيرها.[١٠]

اما بالنسبة للسكان من العرق الابيض فيتكلمون الانكليزية والافريكانية، اذ يتكلم الافريكانية ١٣,٣٪ من السكان، في حين ان الانكليزية هي لغة ٨,٢٪ من السكان، بينهم الملونون والهنود.

ثالثاً: التنوع الديني في جنوب افريقيا

يتكون المجتمع الجنوب الافريقي من ديانة رئيسة هي المسيحية واديان اخرى ثانوية هي الوثنية والاسلام والهندوس واليهودية. المسيحية هي الدين الغالب في البلاد اذ يعتنقها ٦٧٪ من السكان،ينقسمون بدورهم الى اتباع كنيسة مانيس تريم (٥٣٪) والكنيسة المستقلة (١٤٪)، كما ان للوثنية حضور كبير في المجتمع الجنوب الافريقي اذ يعتنقها ٢٤٪ من السكان ويليها الاسلام (٣٪) واليهودية (١٪) والهندوسية (١٪).

ان الطابع المتنوع والتعددي للمجتمع في جنوب افريقيا انعكس بشكل واضح على الاقاليم التسعة المكونة للجمهورية، فعلى الرغم من ان العرق الاسود هو الاغلبية في البلاد الا ان التقسيمات الاخرى- وخاصة اللغوية - قد زادت التنوع داخل المجتمع بين السود والبيض على حد سواء. فمقاطعة كوا زولو ذات الاغلبية السوداء ولكن القسم الاعظم منهم هم من الناطقين بلغة اسي زولو ويتمتعون بميول استقلالية.

ويشكل الملونون غالبية سكان كاب الشمالية (٥٢٪) وكاب الغربية(٥٤٪)، كما ان السود يشكلون اقلية في مقاطعتي كاب الغربية(٢٦٪)والشمالية (٣٥٪)، في حين ان مقاطعة كاب الشرقية ذات اغلبية سوداء ناطقة بلغة اسي خوسا والذين كان لهم صراع طويل ودموي مع جيرانهم السود من الزولو.

---

[١٠] المصدر نفسه.

ان الطابع المتنوع يسري على المدن الكبرى ايضا، فمدينة جوهانسبرك العاصمة الاقتصادية للبلاد يشكل السود فيها(٧٣٪) من السكان، اما البيض فيشكلون (١٦٪) من السكان ويليهم الملونين (٦٪) والهنود(٤٪).[١١]

ان هذا التنوع العرقي واللغوي والديني الكبير في جنوب افريقيا ادخل البلاد خلال تاريخها الحديث في العديد من الحروب والصراعات الداخلية وانظمة عنصرية ودكتاتورية. الا انه بدخول البلاد مرحلة ديمقراطية بعد سن الدستور المؤقت سنة١٩٩٣ والدائم سنة ١٩٩٦ غدت جنوب افريقيا امام نظام سياسي ودستوري قائم على التنوع والتعددية والاعتراف بحقوق الافراد والجماعات الثقافية واللغوية وادارة سياسيةتستند على الفيدرالية وتعدد مستويات الحكم.

المطلب الثاني
التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦

من اجل بيان موقف المشرع الدستوري في جنوب افريقيا من التعددية المجتمعية فيها ارتأينا تقسيم هذا المطلب الى الفروع الآتية:

الفرع الاول
عملية كتابة دستور ١٩٩٦

كان نظام الابارتيد في جنوب افريقيا يمنع – حسب دستور ١٩٦١- اشراك السود والملونين في الحكم وفي البرلمان واقتصر البرلمان والسلطة التنفيذية على الاقلية البيضاء. وفي سنة ١٩٨٣ تم تعديل دستور جنوب افريقيا وتم بموجبه السماح للملونين ولاول مرة بالمشاركة في البرلمان دون اعطاء هذا الحق للسود ذوي الاغلبية السكانية، الا انه بنهاية الثمانينات وبداية التسعينات رأت الحكومة البيضاء بقيادة دي كليرك ان من المستحيل الاستمرار في الحكم بهذا الشكل فتم السماح للسود واحزابهم بممارسة السياسة رسمياً وبدأت مرحلة جديدة من تاريخ البلاد بكتابة دستور مؤقت للبلاد عام ١٩٩٣ ثم اصدار الدستور الدائم الحالي عام ١٩٩٦ الذي بموجبه اصبحت جمهورية جنوب افريقيا دولة برلمانية ديمقراطية تسمح بمشاركة جميع الاعراق واللغات في السلطة.[١٢]

---

[١١] المصدر نفسه.

[12] Constitution of the Republic of South Africa(1996),acts 42–45

ومن اجل كتابة دستور جديد للبلاد دعت حكومة كليرك المعارضة الرئيسة في البلاد المتمثلة بالمؤتمر الوطني الافريقيNCوالاحزاب الاخرى الى مفاوضات بهدف تشكيل حكومة ائتلافية ووضع المبادئ الاولية لدستور جنوب افريقيا. و بعد مفاوضات مضنية بين جميع الاحزاب صدر الدستور المؤقت لسنة ١٩٩٣، وعلى الرغم من ان الدستور كان مؤقتاً الا ان الكثير من مبادئه الدستورية شكلت الاساس لدستور ١٩٩٦ الدائم[١٣]

تبنى الدستور المؤقت الديمقراطية الليبرالية ونظام التمثيل النسبي، كما شكل سلطة تشريعية مكونة من مجلسين ومحكمة دستورية. ان الزام الدستور بتشكيل حكومة وطنية متكونة من جميع الاحزاب التي تحصل على ٢٠ مقعداً في البرلمان او حصلت على نسبة ٥٪ من مجموع مقاعد البرلمان من النقاط المهمة الواردة في الدستور[١٤] كما اعطى للاحزاب التي لها اكثر من ٨٠ مقعداً في البرلمان الحق بمنصب نائب رئيس الجمهورية[١٥]، ,بذلك ارسى الدستور المذكور بناء نظام دستوري – سياسي جديد يضم غالبية الجماعات العرقية واللغوية والدينية.

كانت المهمة الاخرى الرئيسة التي قام بها دستور ١٩٩٣ هي اعادة ترسيم حدود الولايات في جنوب افريقيا وتقسيمها الى ٩ ولايات بدلاً من الولايات الاربع القديمة. وقد تم ترسيم حدود الولايات حسب التكامل الاقتصادي وخطط التنمية وليس على اسس عرقية او لغوية، ولكن تم النص على امكانية بناء دول مستقلة للبيض في المستقبل[١٦]

وارضاء للمتشددين البيض والسود من الزولو الذين اصروا على الفيدرالية وحق تقرير المصير اعطى الدستور للولايات الحق في اصدار دساتير اقليمية[١٧] وتأييد حق (تقرير المصير) لتأسيس وطن اقليمي وصلاحية فرض الضرائب.[١٨]

---

(١٣) مركز الدراسات الاستراتيجية للقوات المسلحة المصرية، دراسة حالة جنوب افريقيا(القاهرة، اكاديمية ناصر العسكرية العليا، آذار ١٩٩٨، ص٤١.

((14)The Constitution of the Republic of South Africa, Art 200 of 1993,88–2.

(15)ibid, art 84

(16) ibid.art 124.

(17) ibid,art 160.

(18)ibid,art 184.

الا ان اهم ما جاء به هذا الدستور وكان الاساس لدستور ١٩٩٦ هو وضع ٣٤ مبدأً دستورياً الزمت واضعي دستور ١٩٩٦ بالتقيد بها حين كتابة الدستور وكان من اهم هذه المبادئ مايلي:

١-تشكيل برلمان من مجلسين.[١٩]

٢-اصدار الدستور الجديد بموافقة ثلثي الاصوات وتأييد المحكمة الدستورية بتطابقها مع المبادىء الـ٣٤ الدستورية[٢٠]

٣-الاعتراف بالتنوع الثقافي واللغوي وحمايته وتطويره(المبدأ ١١).

٤-الحق الجماعي لتقرير المصير في المسائل المتعلقة باللغة والثقافة وتشكيل منظمات وجمعيات خاصة بها(المبدأ ١٢).

٥-حماية منزلة ومؤسسة الزعامات التقليدية،(المبدأ ١٣)، وكان هذا متعلقاً بمنزلة ملك الزلو.

٦-وضع اغلبية خاصة لتعديل الدساتير(المبدأ ١٤).

٧-تقسيم مستويات السلطة في البلاد الى وطنية واقليمية ومحلية(المبدأ ١٥).

٨-تحديد سلطات الحكومة الوطنية والاقليمية في الدستور وبيان صلاحياتها ووضع اغلبيات كبيرة في الدستور من اجل تعديل صلاحيات الاقاليم وضرورة الأخذ برأي الاقليم(المبدأ١٨).

٩-ضرورة الابقاء على الحكومة الوطنية الائتلافية لحين نيسان ١٩٩٩(المبدا ٣٢).

١٠-اعطاء حق تقرير المصير الثقافي للكيانات ذات الوحدة الثقافية واللغوية (المبدأ ٣٤).

١١-الاخذ بنظام التمثيل النسبي(المبدأ ٨).

بعد اصدار دستور ١٩٩٣ وتشكيل حكومة وحدة وطنية تم عام ١٩٩٤ اجراء انتخابات لانتخاب اعضاء المجلس الدستوري لكتابة الدستور الدائم. وتم انتخاب ٤٩٠ شخصاً من الاحزاب والاطراف المختلفة واصبح رئيس حزب المؤتمر

---

(19) The Constitution of the Republic of South Africa, Art36

(20) The Constitution of the Republic of South Africa, Art 71.

الوطني الافريقي رئيسا للبرلمان. وشكل المجلس الدستوري(اللجنة الدستورية) للبحث في القضايا الجوهرية[٢١]

في آذار ١٩٩٥ عقد حزب المؤتمر الوطني الافريقي الممثل عن الغالبية السوداء مؤتمراً دستورياً لبلورة الافكار حول الدستور، وكانت التوجهات الرئيسة هي عدم الالتزام في الدستور الجديد بنظام التحالفات الحكومية والتركيز على الحقوق الفردية والتنمية الاقتصادية والحكومات الاقليمية التعاونية[٢٢]

وعلى اثر هذا تمت كتابة اول مسودة للدستور في نيسان ١٩٩٥ بعد ان طافت اللجان الدستورية في المقاطعات التسع واخذت بآراء الجمهور حول كيفية تنظيم الدستور وكتابته.

كانت هناك نقاط خلافية بين حزب الانكاثا الممثل للزولو والحزب الوطني الممثل عن البيض وحزب المؤتمر الوطني الافريقي ممثل الاغلبية السوداء. وقد طرحت نهاية عام ١٩٩٥ مسودة الدستور على الجمهور وطبعت ٤ ملايين نسخة بكل اللغات الرسمية الـ ١١ مع بيان نقاط الخلاف.

وتمركزت النقاط الخلافية حول مواضيع عدة اهمها:[٢٣]

١-النشيد الوطني.

٢-اللغة: مع موافقة الجميع على جعل ١١ لغة رسمية في الدستور الا ان الخلاف كان قائماً حول منزلة اللغات الافريقانية والانكليزية. فقد كانت هناك توجهات من جانب البيض لحماية منزلة اللغة الافريقانية.

٣-دعوة بعض الاطراف الى الاخذ بنظام المقاعد المخصصة(الكوتا) ورفض المؤتمر الوطني الافريقي هذه الفكرة.

٤-اصرار حزب الاقلية البيضاء(الحزب الوطني NP)على تضمين الدستور مبدأ حق الادارة والتقرير الذاتي للمجموعات اللغوية في المسائل الثقافية Cultural serf-determitionوخاصة في مسائل التعليم واللغة والثقافة وفي وثيقة الحقوق.

---

[21]CONSTITUTION News.An information bulletin of the African National Congress,5 March 1996, Number 4.

[22] ibid,p3.

[23]ibid,p3.

٥-تعديل الدستور: كانت النسبة التي يتطلبها تعديل الدستور من المواضيع الخلافية الاخرى بين كاتبي الدستور، فقد كان الحزب الوطني NP ممثل الاقلية البيضاء يصر على وضع نسبة ثلاثة ارباع (٧٥%) من الاصوات لتعديل الدستور فيما كان الطرف الرئيس الآخر وهو المؤتمر الوطني الافريقي ANCيصر على نسبة اغلبية الثلثين لتعديل الدستور[٢٤]

في ايار ١٩٩٦ وافق برلمان جنوب افريقيا بمجلسيه(الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) على مسودة الدستور الدائم باكثر من ثلثي اعضائه على ان يدخل حيز التنفيذ في كانون الثاني ١٩٩٧. ووافق عليه اغلب احزاب المعارضة الرئيسة كالمؤتمر الوطني والحزب الوطني(البيض) وتغيب حزب الانكاثا(ممثل الزولو)عن التصويت بسبب اهمال مقترحهم حول الحكم الاقليمي والفيدرالية[٢٥].

تم ارسال مسودة الدستور من قبل البرلمان الى رئيس المحكمة الدستورية لتقرير فيما اذا كان متفقاً مع المبادئ ٣٤ الواردة في دستور ١٩٩٣، وبعد مصادقة المحكمة الدستورية عليه صادق رئيس الجمهورية نلسون مانديلا عليه في ١٠/١٠/١٩٩٦ ودخل حيز التنفيذ في ٤ شباط ١٩٩٧[٢٦]

الفرع الثاني: متن الدستور

اولاً: الديباجة

جاء في ديباجة دستور جنوب افريقيا ما نصه:

(نحن شعب جنوب افريقيا...نكرم اولئك الذين عانوا من اجل نشر العدل والحرية في ارضنا ونحترم اولئك الذين عملوا من اجل بناء بلدنا وتنميته ونؤمن بأن جنوب افريقيا ملك لكل من يعيشون فيها، المتحدين رغم تنوعهم ...نقر هذا الدستور...لتحقيق الاهداف التالية:

---

[٢٤] حنان عز العرب خالد، صنع السياسة العامة في برلمان جنوب افريقيا، بيت الخبرة البرلماني، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢٣.

[25] Jean .w .van Rooyen; Education Leadership in a pluralistic south Africa,university of Pretoria,2006,p8.

[٢٦] حنان عزالعرب خالد، مصدر سابق،ص٢٦.

١- معالجة انقسامات الماضي وتأسيس مجتمع مبني على القيم الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وحقوق الانسان.
٢-وضع الاسس اللازمة لمجتمع ديمقراطي ومفتوح تستند فيه الحكومة الى ارادة الشعب...)

جاء في ديباجة دستور جنوب افريقيا النص الآتي(نحن شعب جنوب افريقيا)اي ان الدستور نظر الى الاعراق واللغات المتعددة في جنوب افريقيا كشعب واحد سماه بشعب جنوب افريقيا.

ان الفقرة الخاصة بـ(تكريم اولئك الذين عانوا من اجل نشر العدل والحرية)هي اشارة واضحة الى الاغلبية السوداء، التي عانى من الفصل العنصري دون تسميتها بالاسم، كما ان النص على(احترام اولئك الذين عملوا من اجل بناء بلدنا وتنميته)هو اشارة الى الاقلية البيضاء التي كانت ومازالت تدير الحياة الاقتصادية في البلاد. ويبدو من خلال هذا النص ان المشرع حاول ان يوازي بين وضع المجموعتين السوداء والبيضاء.

وكان للديباجة رأي واضح حول اهداف الدستور وهي معالجة انقسامات المجتمع التي كانت على اسس عنصرية ووضع اسس لمجتمع ديمقراطي قائم على ارادة الشعب، اي كل الشعب بغض النظر عن العرق او اللغة. ان مفهوم(ارادة الشعب) يمكن ان يفسر بان المشرع في جنوب افريقيا اراد ان يظهر الشعب كوحدة واحدة وان الارادة الغالبة لهذا الشعب هي التي تبني الديمقراطية في البلاد. وبذلك لا يكون هناك مجال للحديث عن وجود اكثر من ارادة لاكثر من شعب(عرقين او لغتين) وبذلك تقرب من المفهوم الكلاسيكي للديموقراطيات الكلاسيكية وليس التوافقية.

ثانياً: المواطنة الافريقية

نص الدستور على وجود(مواطنة مشتركة) في جنوب افريقيا وتساوي حقوق المواطنة ومزاياها[٢٧]. ان النص على(مواطنة مشتركة) هو اشارة واضحة الى رؤية المشرع الدستوري القائمة على وحدة الرؤى الخاصة بالمواطنية وسعيه الى

[27] The Constitution of the Republic of South Africa 1996,,Act 3.

ايجاد هذا المفهوم وترسيخه دون النظر الى التعدد اللغوي والاثني كاساس لهذه المواطنة.

ثالثاً: احكام تأسيسية

١-العلم الوطني لجنوب افريقيا

تبين المادة ٥ من دستور الجمهورية ان علم الدولة يتكون من ستة الوان هي الاسود والذهبي والاخضر والابيض والاحمر والازرق. ان هذه الالوان هي رمز للتنوع اللغوي والعرقي للجمهورية.

٢-اللغات الرسمية

أ- نص الدستور على ان اللغات الرسمية في البلاد هي ١١ لغة رسمية(سيبيدي، سيتسوانا، سيسواتي، تشيفيندا، اكسيتسوانجا، الافريقانية، الانكليزية، نديبيلي، اكسهوزا، زولو). ان هذه اللغات هي الرسمية في انحاء الجمهورية كافة.(٢٨)

ب- نصت الفقرة ٣ (ب) من المادة السادسة من الدستور على ان الحكومات الوطنية والاقليمية تستطيع ان تستخدم اي لغة من هذه اللغات الرسمية الـ١١، مع الاخذ بعين الاعتبار العادات المرعية والنواحي العملية والنفقات والظروف الاقليمية والموازنة بين احتياجات واولويات الشعب ككل او الاقليم المرعي. لكن معذلك على الحكومة الوطنية او الحكومات الاقليمية ان لا تستخدم اقل من لغتين رسميتين لاغراض الحكم.

ج-جاء في الفقرة ٤ من المادة(٦)ان الحكومات الوطنية والاقليمية تكون مسؤولة عن تنظيم ومراقبة كيفية استخدام اللغات الرسمية، ويجب ان تتمتع كل اللغات الرسمية بمكانة واحدة. ان اعطاء منزلة واحدة لكل اللغات الرسمية كان لتطمين الناطقين بالافريقانية(البيض الهولنديين) على عدم هيمنة الانكليزية على لغتهم.(٢٩)

---

(28) The Constitution of the Republic of South Africa,Act 6(1).

(29) Constitution of the Republic of South Africa,Art 6 (4).

٣-اللغات الاصلية

وهي اللغات التي ينطق بها قبائل الرحل والتي تعرضت للانطماس. فقد نصت الفقرة ٢ من المادة ٦ من الدستورعلى الزام الدولة باتخاذ الاجراءات الايجابية والعملية الضرورية لتحسين وضع هذه اللغات والنهوض باستخدامها.[٣٠]

٤-تشكيل مجلس لغات جنوب افريقيا

ومن اجل تعزيز وتطوير واحترام كافة اللغات الرسمية والاصلية واللغات الاخرى فقد نص الدستور في الفقرة ٥ (ب-ج)من المادة نفسها على تشكيل مجلس وطني للغات يتولى امر تعزيز وتطوير اللغات كافة في البلاد ، بما فيها اللغات المستخدمة في الشعائر الدينية كالعربية والعبرية والسنسكريتية.[٣١]

رابعاً: وثيقة الحقوق

ان الفصل الثالث من الدستور والمخصص لوثيقة الحقوق هو الحجر الاساس للديمقراطية في جنوب افريقيا وان الحقوق الواردة فيه تكون اساسية وعلى الدولة حمايتها وتعزيزها ومراعاتها،[٣٢] وابرز ما نص عليه:

١-الحق في التمتع بحماية متساوية والاستفادة من القانون:

نصت المادة ٩ فقرة -٣- من الدستور على ان الدولة يجب ان لا تمارس تمييزاً مجحفاً بشكل مباشر او غير مباشر ضد الاشخاص بسبب العنصر او النوع الاجتماعي او الجنس او...الاصل العرقي او اللون...او الدين او العقيدة او المعتقدات او الثقافةاو اللغة...او مجموعة هذه الاسباب معاً.

وبذلك سعى المشرع الدستوري الى اسباغ حماية قانونية قائمة على المساواة بين مواطني جنوب افريقيا ورفع المظالم السابقة وعدم تكرارها مستقبلاً بسبب الدين او العرق او اللغة...الخ.

---

(30) Constitution of the Republic of South Africa,Art 6(2).

(31) Constitution of the Republic of South Africa,Art 6(5)

(32) Constitution of the Republic of South Africa,Art 7.

٢-حرية الدين والمعتقدات والرأي:

جاء في المادة ١٥ فقرة ١ ان هذه الحريات مضمونة حسب الدستور .كما ان اقامة الشعائر الدينية في مؤسسات الدولة جائز بشرط احترام القواعد المنظمة واقامتها على اساس طوعي ومنصف[٣٣]

وتكريساً للاعتراف بالتعددية الثقافية والدينية نصت الفقرة ٣(أ)من المادة ١٥على ان الدولة لا تمنع اصدار تشريعات تعترف بتعدد الزيجات وفق تقليد عرفي او الشريعة او الاحوال الشخصية او قانون الاسرة وتنظيم قوانين للاحوال الشخصية والاسرية حسب الاديان والتقاليد العرفية.

ان هذه المادة من الدستور تسمح بوجود تعددية قانونية بالمواضيع الخاصة بالاحوال الشخصية وكفلت بالتاليحمايتها دستورياً.

٣-التنقل والاقامة:

منح الدستورفي المادة٢١ الحق لمواطني جنوب افريقيا في حرية التنقل داخل البلاد وخارجها والاقامة فيها. على عكس دساتير عصر الابارتيد التي كانت تقيد حرية السود في البقاء والاقامة في مناطقهم الخاصة. وقد جاء هذا التأكيد بسبب ان نظام الفصل العنصري(الابارتيد) كان قد حدد اماكن محددة للسود ولم تكن لهم حرية الحركة والاقامة في البلاد.

٤-الملكية:

ان موضوع الملكية وصلاحية الدولة في نطاق تجريدها من اصحابها وكيفية تعويض مالكيها من القضايا الرئيسة في دستور ١٩٩٦، ذلك لان النظام الاستعماري والفصل العنصري قام بتجريد السود من اراضيهم وان غالبية الاراضي الصالحة للزراعة كانت ملكاً للاقلية البيضاء.

عالج المشرع في المادة ٢٥ بفقراته الـ٩ هذا الموضوع و حاول ايجاد توازن باعادة توزيع الاراضي على السود خاصة التي تم الاستيلاء عليها بعد حزيران ١٩١٣(فقرة٧) باعادتها الى اصحابها او دفع تعويضات منصفة لهم وعدم

---

[33] THE Constitution of the Republic of South Africa,1996,Art 15(2)

السماح بنزع الملكية الا بقانون ولاغراض المصلحة العامة وبتعويض منصف(فقرة٢ و٤).

٥-لغة التعليم:

ان لغة التعليم الحكومية الرسمية، وحسب المادة ٢٩ الفقرة ٢، هي اللغة او اللغات الرسمية التي يختارها الشخص، ولتنفيذ هذا الحق وضمان فعاليته تستطيع الدولة النظر في البدائل التعليمية كفتح مدارس خاصة باللغات الرسمية التي يختارها المواطنون مع الاخذ بعين الاعتبار الانصاف والجدوى العملية وعدم قيامها على اساس تمييز عنصري.(٣٤)

ان وضع شروط كالجدوى العملية و الامكانية العقلية للدراسة بلغة رسمية معينة تبدو كمعوقات حقيقية امام امكانية وحرية التعليم المطلق بجميع اللغات الرسمية.(٣٥)

٦-تشكيل جماعات ثقافية ولغوية ودينية:

منح الدستور في المادة ٣١ الفقرة ٢ الحق للجماعات الثقافية اوالدينية او اللغوية في تنظيم انفسهم عن طريق انشاء اتحادات ثقافية ودينية ولغوية،والانضمام اليها والابقاء عليها. كما اعطى هذه الجماعات الحق في اقامة شعائرها الدينية واستخدام لغتها(٣٦)

وعلى الرغم من ان الدستور اعطى هذه الجماعات حق تشكيل(اتحادات) ثقافية ولغوية ودينية الا انه من الواضح ان تلك الاتحادات ما هي الا منظمات مجتمع مدني، اذ نصت الفقرة ١(ب) من المادة نفسها على(الحق في انشاء اتحادات ثقافية ودينية ولغوية وغيرها من اجهزة المجتمع المدني...)، فاضافة (وغيرها من اجهزة المجتمع المدني) هي عبارة واضحة القصد منها ان طبيعة هذه الاتحادات هي مدنية بحتة وليست كيانات او اتحادات سياسية قانونية. كما انه من الواضح

---

(34) The Constitution of the Republic of South Africa,1996,Art 29,(2,3).

(35) Penel opee Andrews,perspectives on brown the south ofrican erperience,law reviw(new York,new York law school,vol,49,2005,p119,

(36) Constitution of the Republic of South Africa,1996,Art 31(1).

في نص المادة ٣١ ان هذه الاتحادات قائمة على اساس فردي وليس جغرافي او اثـني مرتبط باقليم وارض معينة.

خامساً: تشكيل الاقاليم:

تم تشكيل الاقاليم في الدستور المؤقت وفق اعتبارات اقتصادية وتنموية وليس على اساس اثـني[٣٧]، وظلت الاقـاليم في الدسـتور الـدائم كمـا كانـت عليـه في الدستور المؤقت.

قام المشرع الدستوري بتحديد عدد المحافظات وتعيين حـدودها في المـادة ١٢٤ من الدستور المؤقت، وقد تم تعيين الحـدود بـين الاقـاليم وفقـاً لاعتبـارات تنمويـة واقتصادية واحياناً تم الاخذ بالاعتبارات الادارية والتاريخيـة. ولكـن علـى الـرغم من ذلك ظلت مـناطق كثيرة في جنـوب افريقيـا محـلاً للخـلاف حـول العائديـة الى الاقاليم، اذ وضع الدستور آلية الاخذ بآراء الجمهور عن طريـق اسـتفتاءات عامـة كوسيلة لحل المشكلة، وقد حدد تلك المناطق والنسبة المئوية الكافية(٦٠٪)للفـوز بالاستفتاء.[٣٨] وعنـد وضـع الدسـتور الجديـد كـان قـد تم حـل غالبيـة الخلافـات المتعلقة بثبيت الحدود بين الاقاليم و المحددة في الدستور المؤقت.

وحسب المادة ١٠٤ من الدستور للهيئة التشريعية للاقليم صلاحية تغيير اسـم الاقليم بعد موافقة البرلمان الوطني علـى هـذا التغـيير، وفي حالـة القيـام بتغـيير حدود الاقاليم، وبسبب تحديد هذه الاقاليم وفقاً للدستور فان ذلـك ايضـاً يتطلـب سن قانون بتعديل الدستور. وقد اوضحت المـادة ٧٤ فقـرة ٣ بـان صـلاحية تغـيير حدود الاقاليم تعـود للبرلـان الـوطني فقـط و بمجلسـيه، اذ يتطلـب هـذا الاجـراء موافقة الجمعية الوطنية باغلبية الثلثين وموافقة المجلس الوطني للاقاليم بسـتة اصوات على الاقل من اصواته الـتسعة.

وفي حالة قيام نزاع حدودي بين اقليمين او اكثر حول حدود الاقـاليم فـان الجهـة المختصـة في البـت في النـزاع هـي المحكمـة الدسـتورية الـتي يكـون حكمهـا في الموضوع نهائياً.[٣٩]

---

(37)Constitution of the Republic of South Africa,Art, 124,(1-2)

(38)Constitution of the Republic of South Africa,1996,Arts,124,(2-3).

(39) Constitution of the Republic of South Africa,1996,Art 167.

ويلاحظ ان المعيار الاثني لم يكن من المعايير المحددة لترسيم حدود الاقاليم او البت في النزاعات الحدودية بين الاقاليم. ففي النزاع الذي نشب بين اقليم كوازولو ذي الاغلبية الناطقة بلغة الزولو واقليم كاب الشرقية الناطقة بلغة الهوسا لم تهتم المحكمة الدستورية للحدود الاثنية بين الطرفين[٤٠].واليوم يعيش عدد كبير من الهوسا داخل اقليم الزلو على الرغم من ان لغة الهوسا هي لغة الام لغالبية قادة الحزب الرئيس في البلاد (المؤتمر الوطني الافريقي) ومن بينهم نلسون مانديلا.[٤١]

سادساً: طبيعة فيدرالية الدولة:

على الرغم من ان دستور جنوب افريقيا لم يشر في اية مادة من مواده الى الطابع الفيدرالي للدولة الا انه ومن خلال تفحص اجهزة الحكومة و والطبيعة الثنائية للمجلس التشريعي والاجراءات الخاصة بتعديل الدستور يمكن الاستنتاج ان الدولة في جنوب افريقيا هي فيدرالية على الرغم من تسميتها في بعض الاحيان بالفيدرالية الناقصة او الجزئية.[٤٢]

من المعروف ان الدول الفيدرالية لاتتشابه فيما بينها بصورة كاملة فهناك فيدراليات متناسقة واخرى غير متناسقة Asymmetrical وفيدراليات قومية Multinational و لاقومية تعاونية- تنافسية...الخ، الا ان هناك اجماع كبير بين دارسي الفيدرالية باشتراكها بصورة عامة بمبادىء وخصائص محددة يمكن ايجازها فيما ياتي:

١-مبادي الفيدرالية: الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة:

يقصد بمبدأ الاستقلال الذاتي استقلال الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية(اقاليم ولايات..الخ) في ادارة شؤونها الخاصة وذلك بوجود دستور او وضع دستوري خاص وسلطة تشريعية وتنفيذية خاصة ونظام قضائي ومالي خاص[٤٣]، فيما يقصد بمبدأ المشاركة هو مشاركة الوحدات المكونة في اتخاذ القرار في المركز عن طريق وجود مجلس تشريعي اعلى يمثل الوحدات المكونة(مجلس شيوخ

---

[40] Sujit Choudhry.Constitutional design for divided societies, op,cit,p433.

[41] Ibid,p434.

[42] Ibid,p437

[٤٣] د. محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص٢٦٢-٢٨٠.

او مجلس الاقـاليم...الخ) ووضـع قيـود واغلبيـات كـبيرة خاصـة بتعـديل الدسـتور الفيدرالي.[٤٤]

٢-خصائص النظام الفيدرالي:

اهم الخصائص المشتركة للانظمة الفيدرالية هو وجـود دسـتور مكتـوب وجامـد وسموهـا علـى كافـة اجهـزة ووحـدات الدولـة وتقسـيم مسـتويات الحكـم علـى مسـتويين(المركـز والاقـاليم) او ثلاثـة(الحكـم المحلـي) ونظـام ثنائيـة المجلـس التشريعي ووجود محكمة دستورية خاصـة بتفسـير الدسـتور وفـض المنازعـات بـين الاقاليم او بين المركز والاقليم[٤٥]

ويبدو ان التقسيم الواضح دستورياً بين صلاحيات وسـلطات الحكومـة المركزيـة وحكومة الاقاليم واصالة سلطات الاقاليم، أي استنادها على الدستور وليس الى قوانين، هو مايميز الدولة الفيدرالية عن الدول غير الفيدرالية[٤٦]

ان للوحدات الـ ٩ المكونة لجمهورية جنوب افريقيا المسـماة بالاقـاليم اسـتقلالاً ذاتياً في ادارة شؤونها الخاصة تشبه كثيراً تلك الموجودة في معظم الدول الفيدرالية. وللاقاليم الحق وحسب المادتين ١٠٤ و١٠٥ من الدستور في انتخاب برلمان اقليمـي له صلاحية اصدار القوانين الخاصة بتنظيم شـؤون الاقليم،كمـا ان للاقـاليم حسـب المـادة ١٢٥ مـن الدسـتور صـلاحية دسـتورية بتشـكيل سـلطة تنفيذيـة خاصـة بها(مجلس وزراء الاقليم). ومـن ناحيـة اخرى للاقـاليم سـلطة ممنوحـة لهـا حسـب الدستور(المادة ١٤٢) بوضع دساتير اقليمية خاصة بها.

ولكن على الرغم من هذا الاستقلال الذاتي الواضـح للاقـاليم الا ان الاقـاليم تفتقر الى سلطات وصلاحيات اخرى موجودة في كثير من الدول الفيدرالية. فعلـى سبيـل المثال ليس للاقاليم سلطة قضـائية خاصـة بهـا، كمـا انـه لـيس لهـا سـوى سلطات محدودة بالنسبة لمراقبـة اجهـزة الشـرطة[٤٧] ولـيس لهـا صـلاحية تشـكيل اجهزة شرطة خاصة بها.

---

[٤٤] د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، مرجع سابق......ص٤٠.

[٤٥] د. محمد عمر مولود ،مصدرسـابق، ص ٢٣٩-٢٥٤.

[٤٦] د. آب دوريا، المدخل الى العلوم السياسية، ترجمة نوري محمد حسين، مطبعة عصام، بغداد، ١٩٨٨، ص٢٦٢.

[47] The Constitution of the Republic of South Africa,Art,206.

وفيما يخص مشاركة الاقاليم في امور المركز فان الدستور اوكل هذه المهمة الى المجلس الوطني للاقاليم الذي يمثل الاقاليم ويكون بمثابة مجلس ثان للبرلمان الا ان طريقة تشكيل المجلس بواسطة التعيين وليس الانتخاب والصلاحيات المحدودة له تجعله ليس ذا تأثير كبير في صنع السياسة العامة للبلاد.

أما تعديل الدستور فالملاحظ ان الدستور اشترط اغلبية خاصة لـ(٦) اقاليم من بين الاقاليم الـ(٩) فيما يخص التعديلات المؤثرة في وضع الاقاليم،[٤٨] ولكن يبدو بصورة عامة ان صلاحية مجلس الاقاليم ليست حاسمة في تعديل الدساتير.

ان هناك نصوص ومواد اخرى في الدستور تحد من استقلالية الاقاليم في ادارة شؤونها الخاصة وتعطي للمركز والحكومة الوطنية الحق في التدخل المباشر فيها وهي محددة في المادة ١٠٠ من الدستور حين يرى الحكومة الوطنية ان هناك تهديد على(المعايير الوطنية الاساسية) وعلى الوحدة الاقتصادية وامن البلاد، فعلى الرغم من ان هذا النص يعطي للمركز ضمانة دستورية لحماية حقوق مواطنيها في الاقاليم، الا ان مطاطية النص وخاصة مايتعلق بـ(المعايير الوطنية الاساسية) والجهة المناط بها بتحديد هذه المعايير، اذ يكمن تفسير هذه النصوص بالضد من مصلحة السلطة الاقليمية والاخلال بالتوازن الضروري وجوده بين السطات الوطنية والاقليمية لصالح السلطة الوطنية المركزية.

وفيما يتعلق بخصائص النظام الفيدرالي مثل الجمود الدستوري وسمو الدستور وتعدد مستويات الحكم فان التنظيم الدستوري للدولة يشبه كثيراً معظم الدول الفيدرالية.

وبصورة عامة يمكن القول ان مظاهر الفيدرالية واضحة في كثير من مواد الدستور الجنوب الافريقي الا ان كثيراً منها يبقى ناقصاً او محدداً بشروط او قيود دستورية اخرى الامر الذي يدفعنا للاعتقاد بأن شكل الدولة يقترب من الفيدرالية الناقصة او الجزئية.

---

(48) The Constitution of the Republic of South Africa,Art,74.

سادساً: تنظيم مستويات السلطة:

قسم دستور ١٩٩٦ السلطة في الجمهورية الى ثلاثة مستويات، هي:

١-المستوى الوطني.

٢-المستوى الاقليمي.

٣-المستوى المحلي.

وسنبينها كالآتي:

١-المستوى الوطني:

ان السلطة على النطاق الوطني تنقسم الى السلطة التشريعية الوطنية والسلطة التنفيذية الوطنية والسلطة القضائية.

أ-السلطة التشريعية الوطنية(البرلمان):

يتكون برلمان جمهورية جنوب افريقيا من مجلسين هما الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للاقاليم، ان هذا النظام المسمى بالازدواج البرلماني BICAMERALهو من الخصائص المميزة للكثير من الانظمة البرلمانية، كما انهآلية دستورية مناسبة لتمثيل الاقاليم والقوميات والاثنيات في المجتمعات التعددية مثل المجتمع الجنوب الافريقي[٤٩]

تتكون الجمعية الوطنية من ٣٥٠-٤٠٠ مقعد، يتم انتخاب نصف اعضاء الجمعية الوطنية -٢٠٠ عضو- عن طريق القائمة الحزبية على المستوى الوطني، اما النصف الآخر فيتم انتخابه على اساس القائمة الحزبية الاقليمية[٥٠]. ان وضع قائمتين، وطنية واقليمية، لملأ مقاعد البرلمان كانت في الاساس لتطمين الاقاليم والمجتمعات الاثنية واللغوية الخاصة الموجودة هناك و تقوية دورهم في البرلمان الوطني.

الفصل التشريعي مدته ٥ سنوات، اذ تتم الترشيحات للمقاعد حسب قوائم الاحزاب وليس الافراد. وللجمعية الوطنية صلاحيات كبيرة اهمها انتخاب رئيس الجمهورية من بين اعضائها وتعديل الدستور واقتراح وصنع وتعديل وتمرير ورفض

---

[49] Jessica Piompo; political parties,social demographics and the desline of ethnic mobilization in south Africa,1994-1999 in party police ,London SAGA PublicationVOL,61,NO,4,2005,P448.

[50]South Africa electrol act,no 73,1998,A1,2.

التشريعات في اي موضوع بما في ذلك المواضيع المدرجة في الجدول الرابع للدستور ماعدا البند (٢) التي تشمل الاختصاصات المشتركة بين الاقاليم والحكومة المركزية، والقوانين الخاصة بالموازنة تكون اقتراحها من قبل الوزير المختص، كما ان للجمعية الوطنية سلطة تفويض سلطاتها التشريعية – عدا سلطة تعديل الدستور- الى اية هيئة تشريعية او مستوى من الحكم.[٥١]

ومن جانب آخر الزم الدستور رئاسة الجمعية الوطنية باشراك احزاب الاقلية في الحياة اليومية للجمعية وخاصة مايتعلق باشراك تلك الاحزاب في لجان الجمعية والاعتراف باكبر حزب معارض في الجمعية بزعامة المعارضة ورئيسها بزعيم المعارضة.[٥٢]

ان نظام الحكم في جنوب افريقيا- حسب مواد الدستور- هو برلماني، إذ للبرلمان سلطات وصلاحيات كبيرة. ان هذا النوع من الانظمة(البرلمانية) تكون لديه فرصة اكبر للنجاح في المجتمعات التعددية ذلك ان النظام الرئاسي لا يلائم المجتمعات التعددية التي يصعب فيها الاتفاق على الاشخاص والرموز الوطنية، ويعوق مسألة تقبل وضع صلاحيات واسعة بين ايدي شخص واحد يكون ممثلاً لاحد قطاعات المجتمع التعددي.

ويسمى المجلس الثاني بالمجلس الوطني للاقاليم ويتكون من ممثلي المقاطعات التسعة المكونة للجمهورية، ويمثل كل مقاطعة ١٠ اعضاء يسمون بالمندوبين، هم المندوبون الخصوصيون وعددهم ٤ (رئيس الوزراء الاقليم وثلاثة مندوبين خصوصيين آخرين) و٦ مندوبون دائميون يتم تعيينهم حسب نسبة تشكيل الاحزاب في البرلمان الاقليمي مع مراعاة تمثيل احزاب الاقليات السياسية[٥٣]

اما الاختصاصات التشريعية للمجلس الوطني للاقاليم فهي – بعكس الجمعية الوطنية- غير واسعة. فحسب الدستور للمجلس حق اقتراح القوانين فقط دون تعديل او رفضها، عدا ماتعلق بالقوانين الخاصة بالنسبة للمجالات المحددة

---

[51] Constitution of the Republic of South Africa,Art,77

[٥٢] حنان عز العرب خالد، مصدر سابق، ص٢٩.

[٥٣] مصدر سابق، ص٣٠.

في الجدول الرابع للدستور أو المادة ٧٦ فقرة ٣ من الدستور المتضمنة تلك المشروعات التي تؤثر على الاقاليم.[٥٤]

ينتخب المجلس رئيساً له ونائبين من بين اعضائه، ومن اجل اشراك جميع الاقاليم بصورة فاعلة في ادارة المجلس الزم الدستور في المادة ٣/٦٤ رئيس المجلس باختيار نائب ثان له يستبدل بصورة دورية من قبل مندوبي كل الاقاليم ليكون للاقاليم نائب رئيس بصورة دورية. كما الزم الدستور في المادة ٢/٧٠ المجلس الوطني اشراك احزاب الاقلية بصورة ديمقراطية في لجانه البرلمانية.

وصنف الدستور في المواد ٧٤ و٧٥ و٧٦ و٧٧ مشروعات القوانين المقدمة الى البرلمان الى اربعة انواع، اذ ان مهمة تصنيف القوانين موكلة الى لجنة خاصة وتسمى بلجنة تصنيف القوانين حسب المادة ١٦٠ فقرة ٦ من الدستور، وهذه الانواع هي:[٥٥]

- مشروعات قوانين معدلة للدستور.
- مشروعات قوانين عادية لاتؤثر على الاقاليم.
- مشروعات قوانين تؤثر على الاقاليم.
- مشروعات القوانين المالية.

ان مشروعات القوانين التي لا تؤثر في الاقاليم منظمة في المادة ٧٥ من الدستور، فهذا النوع من القوانين بعد اقرارها من قبل الجمعية الوطنية يحال الى المجلس الوطني للاقاليم لاخذ رأيها فاذا اجازه يحال الى رئيس الجمهورية للتصديق عليه، اما اذا لم يصدق عليه المجلس او اقترح اجراء تعديلات عليه فيعاد الى الجمعية الوطنية، وحينها لها صلاحية التصديق على القانون باقرار التعديلات التي رآها المجلس او بدونها، وثم ارسالها الى رئيس الجمهورية للتصديق عليها.

لذلك يكون دور المجلس هنا محدوداً ويقتصر على تأخير اصدار القانون دون القدرة على منع تمريره.

اما في حالة تقديم مشاريع قوانين تؤثر على الاقاليم فهنا يكون دور المجلس الوطني للمقاطعات اكبر وبحاجة الى اغلبية خاصة لتمريرها.

---

[54] Constitution of the Republic of South Africa,Art,75.

[٥٥] حنان عزالعرب خالد، مصدر سابق، ص٧٣.

ان هذا النوع من القوانين يمكن ان يقدم من كلا مجلسي البرلمان، فاذا قدمته الجمعية الوطنية فيجب إحالته الى المجلس الوطني للاقاليم لدراسته فاذا وافق عليه المجلس يحال الى رئيس الجمهورية للتصديق عليها، اما اذا لم يوافق عليه المجلس او اجرى تعديلات عليه ورجع الى الجمعية ورفضت تلك التعديلات حينه تحال الى لجنة الوساطة The mediation committee* التي يمكنها:[56]

-الموافقة على المشروع كما اقرته الجمعية.

-او توافق على المشروع المعدل كما اقره المجلس.

-عرض نسخة اخرى من المشروع.

فاذا تمت الموافقة على مشروع الجمعية يحال الى المجلس، واذا تم تمريره يحال الى الرئيس للتصديق.[57]

اما اذا وافقت على مشروع المجلس فيحال الى الجمعية للموافقة عليه وبعد الموافقة يحال الى الرئيس للتصديق.[58]

اما اذا وافقت على نسخة اخرى من المشروع فيجب حينها ارسالها الى الجمعية الوطنية والمجلس الوطني فاذا وافقا عليه يحال الى الرئيس للتصديق عليه، اما اذا رفض المشروع او تم تعديله فانه يسقط مالم يمر باغلبية خاصة(ثلثي الاعضاء)، واذا لم يستطع لجنة الوساطة الحصول على الموافقة على المشروع الجديد خلال ٣٠ يوماً يسقط ما لم يحال مرة اخرى الى الجمعية الوطنية وباغلبية ثلثي الاعضاء.[59]

وهنا يبدو ان المجلس الوطني للاقاليم وحسب المادة ٧٦ من الدستور لديه دور اكبر في تغيير مشاريع القوانين المؤثرة في الاقاليم الا انه في النهاية بمستطاع الجمعية الوطنية اقرار هذا النوع من القوانين ايضاً ولكن باغلبية ثلثي اعضائها.

(*) تم تشكيل هذه اللجنة وفق المادة ٧٨ من دستور جنوب افريقيا وتتكون من تسعة اعضاء من الجمعية الوطنية تنتخب لهذا الغرض ويراعى فيها وجود كافة الاحزاب حسب نسبتها في الجمعية، ومفوض واحد من كل وفد اقليمي في مجلس الوطني للاقاليم يعينه الوفد وتتخذ قراراتها بخمسة من ممثلي الجمعية الوطنية وخمسة من المجلس الوطني للاقاليم على الاقل.

[56] حنان عزالعرب خالد، صنع السياسة في برلمان جنوب افريقيا ،مرجع سابق،ص٣٧.

[57] Constitution of the Republic of South Africa,Art.76.

[58] Constitution of the Republic of South Africa,Art,76.

[59] Constitution of the Republic of South Africa,Art,76.

اما مشروعات القوانين المالية فتعد من قبل الوزير المختص ولا تطرح الا امام الجمعية الوطنية ثم المجلس الوطني وتتبع الاجراءات الخاصة بالقوانين نفسها التي لا تؤثر في الاقليم عدا اقتصار تقديمها على الوزير المختص.[٦٠]

ب- اما السلطة التنفيذية على الصعيد الوطني فتتكون من رئيس الجمهورية كرئيس السلطة التنفيذية ونوابه ووزرائه .

يختار رئيس الجمهورية من بين اعضاء البرلمان بالاغلبية ولا يكون مسؤولاً امامهم، ولايمكن عزله الا في حالة مخالفته الخطيرة للدستور او عجزه عن اداء واجبه، وهو الذي يقوم بانتخاب نوابه ووزرائه من بين اعضاء البرلمان عدا اثنين منهم. ويكون رئيس الجمهورية في الوقت نفسه رئيساً للوزراء، ويمكن للبرلمان سحب الثقة عن جميع الوزراء عدا الرئيس بأغلبية الثلثين.[٦١]

ويختلف دستور ١٩٩٦ عن الدستور المؤقت لسنة ١٩٩٣ في انه لم يفرض اي التزام دستوري بضرورة اشراك الاحزاب الاخرى في الوزارة والحائزين على ٢٠ مقعداً في البرلمان ونسبة ٥٪ من مقاعد البرلمان، بل ان توجه هذا الدستور كان نحو تشكيل حكومة الاغلبية وليست حكومة الوحدة الوطنية كما كان في الدستور السابق. كما لم ينص الدستور الجديد على ضرورة انتخاب نواب الرئيس من بين تلك الكتل التي حصلت على اكثر من ٨٠ مقعداً، بل اكتفى المشرع الدستوري باضافة ملحق خاص بالاحكام الانتقالية للدستور اذ جاء في الملحق (ب) من هذه الاحكام ان على رئيس الجمهورية اخذ مشورة نائبه في المسائل المتعلقة بالتشكيلة الوزارية دون ان يكون ملزماً بالاخذ باستشارته .[٦٢]

وتمتلك السلطة التنفيذية صلاحية التدخل المباشر في صلاحيات وسلطات الحكومات الاقليمية ذلك حين ترى السلطات الوطنية ان حكومة الاقاليم عاجز

(*)تم تشكيل هذه اللجنة وفق المادة ٧٨ من دستور جنوب افريقيا وتتكون من تسعة اعضاء من الجمعية الوطنية تنتخب لهذا الغرض ويراعى فيها وجود كافة الاحزاب حسب نسبتها في الجمعية، ومفوض واحد من كل وفد اقليمي في مجلس الوطني للاقاليم يعينه الوفد وتتخذ قراراتها بخمسة من ممثلي الجمعية الوطنية وخمسة من المجلس الوطني للاقاليم على الاقل(المادة ٦٨ من دستور جمهورية جنوب افريقيا الجديد).

(60) The Constitution of the Republic of South Africa,Art,77

(61) The Constitution of the Republic of South Africa,Art,86.

(٦٢) حنان عز العرب خالد مصدر سابق، ص١١-٢٠.

عن القيام بالتزام من التزاماتها الدستورية او للحفاظ على المعايير الوطنية الاساسية او الوحدة الاقتصادية او الامن الوطني.[٦٣]

ومن خلال هذه النصوص يمكن القول ان دستور ١٩٩٣ كان اكثر تجسيداً لوضع احزاب الاقليات الاثنية واللغوية واشراكها ضمن حكومة وحدة وطنية، الا ان الدستور الجديد خلا تماماً من هذا التوجه اذ التزم بموقف تشكيل الحكومات الوطنية بوصفها حكومة الاغلبية.

٢-المستوى الاقليمي

للاقاليم حق تشكيل هيئات تشريعية خاصة بها[٦٤] واصدار دساتير اقليمية[٦٥]، كما لها صلاحيات تنفيذية تتعلق بتشكيل حكومة اقليمية[٦٦] تنفذ عن طريقها التزاماتها الاقليمية التشريعية والدستورية.

أ-السلطة التشريعية الاقليمية

تمتلك السلطة التشريعية في الاقليم صلاحية اصدار دساتير اقليمية او تعديلها وفق المادتين ١٤٢ و ١٤٣ كما لها الحق في اصدار تشريعات خاصة بالاقليم ضمن المجالات التي حددها الدستور للاقاليم . وقد حدد الدستور نوعين من الاختصاصات للهيئات التشريعية الاقليمية اولهما تكون اختصاصاً مشتركاً مع السلطة التشريعية الوطنية والثاني خاص بالصلاحيات الحصرية للهيئة التشريعية الاقليمية.

ان الصلاحيات المشتركة لهذه الهيئة مع الهيئة التشريعية الوطنية وردت في الملحق الرابع للدستور، وهي تتعلق بجملة من القضايا، اهمها[٦٧]:

-التشريعات الخاصة بادارة الطيران(الدولي والداخلي).

-قوانين حماية المستهلك.

-التشريعات الخاصة بادارة شؤون التعليم بمراحله كافة.

-السياسة اللغوية.

---

[63] Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art,100(1,2).

[64] The constitution of the republic of south Africa,1996 ,art 104.

[65] The constitution of the republic of south Africa,1996,art 142,143,144 and 145.

[66] The constitution of the republic of south Africa,1996,art,125.

[67] The constitution of the republic of south Africa,1996,op,schedule 4.

-تنظيم اللغات الرسمية حسب المادة ٦ من الدستور.
-التشريعات الخاصة بتنظيم القيادات التقليدية المدرجة في الفصل ١٢ من الدستور.
-السياحة.

ان الدستور قد اعطى صلاحيات مشتركة كثيرة للبرلمانات الاقليمية مع السلطة الوطنية خاصة مايتعلق بتنظيم السياسة اللغوية وامور التعليم واللغات الرسمية، الا انه – وحسب الفقرة ٢و٣ من المادة ١٤٦ من هذا الدستور- في حالة وجود تعارض بينهما تكون الغلبة للتشريع الوطني اذا كانت التشريعات محل التعارض متعلقة بامور لايمكن تنظيمها بفاعلية الا عن طريق تشريعات وطنية او كانت هناك ضرورة لتطبيق معايير موحدة للسياسات الوطنية واطر العمل أو كان التشريع ضرورياً للحفاظ على الامن الوطني او الوحدة الاقتصادية او كان يمس بمصلحة او اقتصاد او امن اقليم آخر أو حالة الصحة فيه، او الدولة ككل.

اما في حالة عدم وجود تلك الظروف المذكورة في الفقرة ٢و٣ من المادة ١٤٦، فان الغلبة تكون للتشريعات الاقليمية كما جاء في الفقرة ٥ من المادة نفسها.

وفي الملحق الخامس للدستور نص المشرع على جملة من القضايا التي تندرج في اختصاص السلطة التشريعية الاقليمية حصراً، واهمها[٦٨]:
-التشريعات المتعلقة بالشؤون الثقافية الاقليمية.
-التشريعات الخاصة بالرياضة في الاقليم والتخطيط الاقليمي والمرور في الاقليم.

ب- السلطة التنفيذية الاقليمية(الحكومة الاقليمية)

ان للاقاليم سلطة تشكيل حكومة اقليمية التي تضم رئيس وزراء الاقليم الذي ينتخب في البرلمان الاقليمي بالاغلبية، والهيئة التنفيذية(الوزراء)، وتكون الحكومة ملزمة بتطبيق الدستور الوطني والدستور الاقليمي ان وجد وتنفيذ التشريعات الاقليمية داخل الاقليم .

ومن اجل توسيع قاعدة المشاركة السياسية لاحزاب الاقلية، اجرى المشرع الدستوري تعديلاً دستورياً في آلية تشكيل الحكومة الاقليمية باضافة الملحق(c) الى المادة ١٣٢، اذ جاء في الملحق وتحت عنوان حكومة الوحدة الوطنية في

[68] The constitution of the republic of south Africa,1996,op,schedule 5.

الاقاليم ان المجلس التنفيذي للاقليم لايجب ان يتكون من اكثر من ١٠ اعضاء ويجب اشراك تلك الاحزاب التي لها اكثر من ١٠ مقاعد في الهيئة التشريعية الاقليمية وكان يرغب في الانضمام الى الحكومة الوطنية وفي تشكيل المجلس التنفيذي(مجلس وزراء الاقليم) بعضو او اكثر[٦٩]

ان هذا الملحق، وان جاء في الباب الخاص بالاحكام الانتقالية، الا انه يسمح بمشاركة اكبر لاحزاب الاقليات في ادارة شؤون الاقاليم ويلزم الحكومات بتشكيل حكومات الوحدة الوطنية وليس حكومات الاغلبية. ويبدو ان السياسة التشريعية للمشرع الدستوري في جنوب افريقيا تهدف الى تبديد مخاوف الاقليات والمجتمعات التعددية واشراكها في ادارة الحكومات الاقليمية بعدما تم تعديل الدستور الوطني بالغاء البند الخاص في الدستور الانتقالي(١٩٩٣) بتشكيل حكومة وحدة وطنية وتشكيل الحكومة على اساس الاغلبية وليس التوافق. ان اقصاء احزاب الاقلية الممثلة لمصالح الاثنيات والاعراق الصغيرة من تشكيلة الحكومة الوطنية تم التعويض عنه الى حد ما في اطار الحكومات الاقليمية.

سابعاً: تعديل الدستور

ان طريقة تعديل الدستور والجهة المختصة باجراءات التعديل هي من القضايا الجوهرية لأي تنظيم دستوري خاص بالمجتمعات التعددية.فالدستور يكون عادة من اقوى الضمانات التي يطالب بها مجتمع الاقليات لحماية حقوقها ضد الاغلبية التي يمكن ان تعدل ان شاءت الدستور وفق مصالحها الخاصة وبالضد من مصالح مجتمع الاقليات،لذلك فان طريقة تعديل الدستور والاغلبيات الخاصة لتعديلها وحماية بعض البنود الاساسية الخاصة بالتعددية المجتمعية من طرق التعديل التقليدية هي من الضمانات التي تتطلع اليها المجتمعات الصغيرة داخل المجتمع التعددي الواسع.

ميز دستور جنوب افريقيا بين الاقسام الواردة في الدستور ووضع طرق ونسب مختلفة لتعديلها، وذلك كما يأتي:

-من اجل تعديل المادة الاولى من الدستور والخاصة بنظام الحكم الديمقراطي وسيادة القانون وعدم التفرقة بين مواطني الجمهورية فان الدستور قد وضع نسبة

---

[69]The constitution of the republic of south Africa,1996,op,ANNEXURE C.

عالية للاغلبية حتى يتم تعديلها اذ ان تغيير هذه المادة يتطلب موافقة ٧٥٪ من اعضاء الجمعية الوطنية وموافقة ستة على الاقل من الاقاليم التسعة الممثلة في المجلس الوطني للاقاليم.(٧٠)

- ان تعديل المواد المدرجة في الفصل الثاني تحت اسم وثيقة الحقوق وهي مواد تأسيسية تتضمن الحرية الدينية وتكوين الجماعات الثقافية وتنظيم التعليم باللغات الرسمية كما سبق ان أوضحنا ذلك في هذا الفصل، يتطلب موافقة ثلثي اعضاء الجمعية الوطنية وستة على الاقل من الاقاليم التسعة المكونة للجمهورية والممثلة في المجلس الوطني للاقاليم.(٧١)

- وضع الدستور اغلبية خاصة بالنسبة للتعديلات التي تتعلق بتغيير حدود الاقاليم او لدى تعديل الاحكام المتعلقة بمسألة اقليمية اذ اشترط موافقة الجمعية الوطنية باغلبية الثلثين وموافقة المجلس الوطني للاقاليم بنسبة لاتقل عن ستة من الاقاليم التسعة الممثلة فيه.(٧٢)

- من اجل اسباغ حماية خاصة للاقاليم من التعديلات الدستورية المضرة بمصلحتها اشترط المشرع، في حالة تعلق التعديل الدستوري بمصلحة او وضع أقليم معين او اقاليم معينة، موافقة الهيئة التشريعية لتلك الاقاليم قبل موافقة المجلس الوطني للاقاليم عليها اذ لايجور للمجلس الوطني للاقاليم الموافقة على هذا النمط من التعديلات الدستورية قبل موافقة الهيئة التشريعية الاقليمية.(٧٣)

-اما اذا كانت التعديلات لاتتعلق بمواضيع خاصة بالاقاليم فان الجمعية الوطنية هي التي تقوم بالتصويت عليها باغلبية الثلثين مع طرحها للمناقشة في المجالس التشريعية للاقاليم و المجلس الوطني للاقاليم دون اخذ موافقتها.(٧٤)

ويلاحظ من المواد الخاصة بتعديل الدستور ان المشرع الجنوب الافريقي قد حاول وضع اغلبيات خاصة حول تلك المواضيع التي تتعلق بشكل الحكم

---

(70) Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art,74 (1)

(71) constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art,74(2).

(72) Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art) 74(3).

(73) Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art,74(8).

(74) Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art,74(5).

الديمقراطي ولغة التعليم وحقوق الجماعات الثقافية واللغوية وسلطات وحدود الاقاليم، لكن في كل الحالات وفيما يتعلق بالحقوق اللغوية للجماعات القومية والاثنية والعرقية تكون اغلبية الثلثين كافية لتعديلها دون ان يكون لهذه الجماعات حق النقض(الفيتو)او اية آلية دستورية اخرى لحماية حقوقها. ان الضمانات الخاصة بحقوق الاقليات لاتعتبر كافية بسبب خضوعها لمبدأ الاقلية والاغلبية التي عادة هي في غير صالح الاقليات، كما انها مسائل اساسية لا يجب خضوعها لموافقة الاكثريات، لذلك نعتقد ان المشرع الجنوب الافريقي لم يكن موفقاً كثيراً في حماية حقوق الاقليات.

من جانب آخر يلاحظ ان السياسة التشريعية الخاصة بالدستور في جنوب افريقيا قد تجنبت، في موضوع التعديلات الدستورية، اللجوء الى وسيلة شائعة لتعديل الدساتير وهي الاستفتاء. ويبدو ان المشرع الدستوري قد اراد تجنب احداث انقسامات على نطاق المجتمع وعدم ادخال المجتمع ومكوناته المتعددة بصورة مباشرة في عملية التعديل الدستوري وهي سياسة نراها صائبة في المجتمعات التعددية التي لديها نقاط انقسام كثيرة، اذ ان الاستفتاءات قد تزيد الفرقة وعدم التوافق بين افراد المجتمع وتعمق الخلاف بين قطاعاته المختلفة.

ثامناً: النظام الانتخابي

تؤثر النظم الانتخابية على طريقة تشكيل البرلمان والحكومات. ومن الملاحظ ان الاختلاف في النظم الانتخابية هو انعكاس للظروف السياسية والاجتماعية والتاريخية للمجتمعات، لذلك ان صنع نظم انتخابية وناجحة يتطلب قبل كل شيء دراسة ظروف المجتمع الذي توضع فيه وتحديد الاهداف المتوخاه من ورائها. ان للنظم الانتخابية اذا ما صممت بشكل ناجح دوراً كبيراً في حث جميع الجماعات القومية واللغوية والدينية على المشاركة في العملية السياسية، كما ان بامكانها اقصاء تلك الجماعات من المشاركة في الحياة السياسية.[٧٥]

ان النظام الانتخابي المتبع في جنوب افريقيا هو التمثيل النسبي ذو الدائرة الواحدة وعن طريق القائمة المغلقة. ان اختيار نظام التمثيل النسبي -كما هو معروف- يؤدي الى زيادة تمثيل الاحزاب والاطراف في البرلمان . وهذا النوع من

[75] Sujit Choudhry.ConstitutionAL Designfor divided societe,op,cit,p69.

الانظمة يبدو مناسباً للمجتمعات التعددية ذات الاقليات اللغوية والاثنية المتعددة اذ بواسطتها يمكن للاقليات ايصال ممثليها الى البرلمان والحيلولة دون تهميشها سياسياً.[٧٦]

كان النظام الانتخابي المتبع قبل دستور ١٩٩٣ هو نظام الفائز الاول، ولكن بعد انهيار نظام الابارتيد ومشاركة جميع المجتمعات من السود والملونين والبيض في العملية السياسية اتجه المشرع في دستوري(١٩٩٣و١٩٩٦) الى الاخذ بهذا النظام وكان من حسنات الاخذ به هو خلق جو من المصالحة الشمولية بين جميع الاطراف عن طريق مشاركتهم جميعاً في العملية السياسية وتخفيف درجة التوتر والعنف في البلاد[٧٧]

ان الاخذ بنظام التمثيل النسبي جاء صراحة في دستور ١٩٩٦.[٧٨]. ان ذكر نوع النظام الانتخابي في مواد الدستور وجعلها موادا فيه يعدان انعكاساً لمدى الاهمية التي يراها المشرع الدستوري في الاخذ بهذا النظام الانتخابي، اذ جرت العادة في معظم دساتير الدول على عدم ذكر نوع النظام الانتخابي وترك ذلك لينظم حسب القانون، الا ان جعل هذا النظام جزءاً من النصوص الدستورية واعتماده بالنسبة لجميع الانتخابات الوطنية والاقليمية والمحلية اشارة واضحة على اهمية الاخذ بهذا النظام في تشجيع مشاركة وتمثيل كافة اطياف واثنيات المجتمع في العملية السياسية.

ومن جانب آخر كان القانون الانتخابي لجنوب افريقيا حتى سنة ١٩٩٤ يأخذ بنظام التمثيل النسبي مع وضع حد الحصول على ٥٪ على الاقل من الاصوات للدخول الى البرلمان، اي ان الحزب الذي يحصل على نسبة اقل من ٥٪ من الاصوات لم يكن يحق له الدخول الى البرلمان. ان وضع حد معين من الاصوات للدخول الى البرلمان قلص الفرص امام الاقليات والجماعات اللغوية والعرقية والاثنية للدخول الى البرلمان واجبرها على عدم الاشتراك في الانتخابات او اعطاء اصواتها الى احزاب وقوائم اخرى نتيجة مساومات تكون فيها الطرف المتضرر عادة. الا ان هذا الحد من التصويت تم الغاؤه سنة ١٩٩٤ واصبح بأمكان جميع

---

[76] Ibid,p409–433.

[٧٧] آندرو رينولدز وآخرون، انواع النظم الانتخابية، ترجمة كريستينا خوشابا بتو، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، اربيل، ٢٠٠٧، ص١١٩.

[78]Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,arts 46(1)and 105(1).

الاحزاب الممثلة للجماعات الاثنية والغوية والسياسية المختلفة التمثيل في البرلمان بنسبة اقل من ١% ايضاً، الامر الذي زاد من فرص تمثيل المجموعات اللغوية والاثنية والعرقية في البرلمان بشكل اكبر مقارنة بالنظام القديم.[٧٩]

كان القانون الانتخابي لسنة ١٩٩٣ قد الزم الحكومة، التزاماً باحكام دستور ١٩٩٣، باشراك جميع الاحزاب التي لها ٥% من الاصوات او حصلت على اكثر من ٢٠ مقعداً في البرلمان بضرورة اشراكها في الحكومة بوزير او اكثر وحسب نسبتها،[٨٠] و قد وضع هذا النظام لاشراك اكبر عدد ممكن من الاطراف والمجموعات السياسية والعرقية في البرلمان وتشكيل ما اصطلح عليه حكومة وحدة وطنية. ويبدو ان للاوضاع السياسية المتوترة آنذاك والعنف المنتشر في البلاد بين المجموعات المختلفة دوراً كبيراً في ابداع هذا التصميم الدستوري والقانوني للنظام الانتخابي،اذ تكون الامكانية لجميع الاطراف اكبر للمشاركة في العملية السياسية. الا انه وبعد جنوح البلاد نحو السلم والاستقرار يلاحظ ان القانون الانتخابي الجديد رقم ٧٣ لسنة ١٩٩٨ لم يتضمن مثل هذه البنود اذ اكتفى بالابقاء على نظام التمثيل النسبي دون الاشارة الى اي التزام قانوني باشراك جميع الاحزاب وبذلك جاء متطابقاً مع النصوص الخاصة بالنظام الانتخابي المدرجة في الدستور الجديد لسنة ١٩٩٦.

تاسعا: مؤسسات دستورية داعمة للديمقراطية الدستورية

نصت المادة ١٨١ من الدستور وتحت عنوان مؤسسات داعمة للديمقراطية الدستورية على عدد من المؤسسات المستقلة غير الخاضعة الا للدستور والقانون يكون هدفها دعم الديمقراطية الدستورية في البلاد. وهذه المؤسسات هي المدافع العام ولجنة حقوق الانسان في جنوب افريقيا ولجنة تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية ولجنة المساواة بين الجنسين والمراجع العام واللجنة الانتخابية.

ان عدداً من هذه المؤسسات المستقلة(المدافع العام ولجنة حقوق الانسان ولجنة تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية) لها علاقات مباشرة وغير مباشرة بتنظيم الوضع الدستوري والقانوني للجماعات والاثنيات المختلفة

---

[79] Ibid,p435.

[٨٠] حنان عزالعرب خالد،مرجع سابق،ص٣٦.

وتعزيزها، الا ان سلطات هذه المؤسسات ليست قوية،فعلى سبيل المثال ان سلطات لجنة تعزيز حماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية[٨١] تقتصر على المراقبة والتحقيق والتوعية والبحث وتوجيه النصح والضغط، اي انها لا تملك اية سلطات ادارية قوية تمكنها من تحقيق هدف انشائها وهو تعزيز حقوق الجماعات، الا انها تظل تشكل قوة معنوية داعمة لتحقيق تلكم الاهداف.

عاشراً: حق تقرير المصير

نص الدستور على (...الاعتراف بفكرة حق تقرير المصير لاي مجتمع يتقاسم ارثاً حضارياً ولغوياً مشتركاً داخل حدود اية وحدة جغرافية من اراضي الجمهورية،وباية صورة اخرى تحددها التشريعات الوطنية).[٨٢]

ان اقرار حق تقرير المصير لاي مجتمع حضاري او لغوي في الدستور يعد من المسائل المهمة والنادرة التي قلما نصت عليها الدساتير لانها تشتمل على حق الانفصال وبناء دولة اخرى التي غالباً ما تقف الدول بالضد منها. ان وضع هذا النص في الدستور يبدو انه جاء من اجل ارضاء الاقلية البيضاء وتطمينها بامكانية بناء دولتها الخاصة.

ولكن من خلال تحليل هذا النص لا يبدو ان فكرة تقرير المصير الواردة فيه يمكن تطبيقها عملياً، ذلك ان المشرع لم يحدد ما المقصود بمصطلح(تقرير المصير) المبهم هنا، و لم يحدد الاجراءات المطلوبة لتجسيد هذا الحق،كما ان ربط امكانية تحقيق تقرير المصير(بصورة اخرى)، الذي نفهمه بتقرير المصير خارج الجمهورية والانفصال، بالتشريعات الوطنية يعرقل عملياً تحقيق هذا الهدف لان التشريعات الوطنية لايمكنها ان تسهل تحقيق ذلك الوضع بسبب ان الجماعات المطالبة بها تشكل اقلية في البرلمان الوطني. لذلك يبدو ان هذا النص سيبقى مجرد دعم معنوي لا يمكن تجسيده عملياً.

---

[81] Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art 85(2).

[82] Constitution of the Republic of south Africa,1996 ,art 235.

الاستنتاج:

من خلال عرض مضامين اهم النصوص الدستورية الخاصة بتنظيم ظاهرة التعددية المجتمعية في جنوب افريقيا يمكن استخلاص ما يأتي:

١- تضمن الدستور المؤقت لسنة ١٩٩٣، الذي كان اول دستور بعد انتهاء حكم النظام العنصري في البلاد، الكثير من الجوانب التوافقية خاصة فيما يتعلق بالزام الحكومة بتشكيل حكومة وحدة وطنية واشراك غالبية الاطراف فيها.

٢-كانت الفيدرالية الفكرة المسيطرة على المبادئ الـ٣٤ وعلى مناقشات المجلس الدستوري، الا ان الحزب الرئيس والاكبر في البلاد ANC عارض الفكرة بسبب تراث نظام الابارتيد في الفصل بين ولايات الدولة والرغبة في بناء سلطة مركزية قوية من اجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية قوية.

٣-الدعوة الى شعب واحد في جنوب افريقيا (المادة ١) ومواطنة جنوب افريقية واحدة (المادة٣)، اذ تجنب الدستور ذكر التكوين القومي او العرقي للبلاد وجعله اساساً لشعب الدولة بل ان التركيز على بناء شعب واحد ومواطنة واحدة يشكل الاساس لمشروع بناء الدولة والمجتمع في جنوب افريقيا.

٤-الاعتراف بالتعددية اللغوية والثقافية والدينية، واحترامها وتشجيعها. ولكن على الرغم من هذا الاعتراف القوي بالتعددية، الا ان مفهوم الاعتراف بالتعددية في دستور جنوب افريقيا اقتصر على الجانب الثقافي واللغوي ولم يتجاوزه الى بناء آليات سياسية ومؤسساتية ذات صلاحية تعكس هذه التعددية، فقد ظلت فكرة بناء مؤسسات سياسية وقانونية على اساس غير اثني او لغوي هي المسيطرة على واضعي الدستور.

٥-حاول المشرع الدستوري في جنوب افريقيا ايجاد نوع من التوازن بين مطالب الجماعات العرقية واللغوية الداعية الى وضع آليات دستورية لمشاركتها الجماعية في السلطة والاتجاه السائد نحو عدم خلق آليات دستورية سياسية على اساس عرقي ولغوي في البلاد عن طريق النص في الدستور صراحة على الزام حكومة الاقاليم باشراك احزاب الاقلية في حكوماتها دون النص على ذلك فيما يخص الحكومة الوطنية. اي ان الدستور حاول بناء مستوى اقليمي من الحكومات تتمتع بطابع تعددي الزامي، اما السلطة او الحكومة الوطنية فغدتا بمنأى من مثل هذه التعددية والتوافقية.

٦- يحث النظام الانتخابي في جنوب افريقيا على المشاركة السياسية وتمثيل القوى السياسية الصغيرة كافة فيها عن طريق تبني نظام الاغلبية النسبية وعدم وضع حد ونسبة معينة من الاصوات كشرط للدخول الى البرلمان، وتجنب استخدام نظام المقاعد المخصصة (الكوتا). ان نظام التمثيل النسبي كان له دور ايجابي في خلق اجواء ملائمة للمشاركة السياسية الواسعة وانجاح عملية المصالحة الشاملة في البلاد.

٧-تمت اعادة ترسيم وتشكيل الاقاليم على اساس غير اثني وليس هناك الا اقليمان من الاقاليم التسعة في جنوب افريقيا لهما اغلبية لغوية، كما ان النزاعات الجغرافية التي نشأت بين الاقاليم تم حلها وفق اسس غير اثنية واعتماداً على معطيات اقتصادية وتنموية وادارية.

المبحث الثاني
التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في بلجيكا

تعد بلجيكا من الدول ذات التركيبة القومية والمذهبية المتعددة، وقد تبنى دستورها النموذج الفيدرالي لتنظيم العلاقة بين مكوناتها المختلفة. وعلى الرغم من ان تبني الفيدرالية في بلجيكا قد جاء صراحة في دستورها الصادر سنة ١٩٩٤، الا ان بدايات التوجه نحو الفيدرالية والاعتراف بالتعددية تعود الى نهاية الستينات من القرن المنصرم.

المطلب الاول
بناء الفيدرالية في بلجيكا

من اجل بيان تجربة بناء الفيدرالية في بلجيكا سنوزع هذا المطلب كالآتي:

الفرع الاول
مكونات المجتمع البلجيكي

نشأت بلجيكا في بداية تكوينها من قوميتين رئيسيتين هما القومية الفليمنكية الناطقة بالهولندية، والقومية الوالونية الناطقة بالفرنسية. مع وجود اقلية المانية صغيرة في شرق البلاد.

ولم يكن هناك وجود لدولة بلجيكية مستقلة قبل مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥، فقد كانت البلاد تحت السيطرة الاسبانية والنمساوية واخيراً الفرنسية. وبعد انتهاء الحروب النابليونية وبعد مؤتمر فيينا تم وضع ما سمي الان ببلجيكا تحت حكم

الملك غليوم ملك الاراضي المنخفضة(هولندا) بتشكيل دولة حاجزة بين هولندا وفرنسا، الا ان البلجيكين انتفضوا على الحكم الهولندي عام ١٨٣٠. وبعد مفاوضات دولية بين القوى الكبرى الاوربية آنذاك(بريطانيا وفرنسا والنمسا وروسيا والمانيا)تم الاعلان عن الاتفاقية المسماة بمعاهدة الثماني عشرة مادة، التي بموجبها تم الاعتراف باستقلال بلجيكا وجعلت دولة محايدة على شاكلة سويسرا[١]

كان العامل الاستراتيجي هو الذي دفع ببريطانيا والمانيا لانشاء دولة عازلة ثم محايدة بين فرنسا والاراضي المنخفضة، فالخوف من الهيمنة الفرنسية حتى بعد انهزام نابليون كانا من الاسباب الرئيسة التي دفعت بالدول الاوربية الى انشاء دولة بلجيكا بحدودها الحالية وجلب الامير ليوبولد دوساكس من عائلة الـ(ساكسون)الالمانية وجعله ملكاً على البلاد. وصدر اول دستور بلجيكي في ٧ شباط عام ١٨٣١[٢]

تتكون بلجيكا من قوميتين رئيستين هما الفلمنك fleming يعيشون في القسم الشمالي من البلاد والمرتبط ديمغرافياً وجغرافياً بجنوب هولندا، والوالون wallon ويعيشون في القسم الجنوبي من البلاد والمرتبط جغرافياً وديموغرافياً بشمال فرنسا، ويعيش كل من المجتمع الفلمنكي والفرنسي بصورة مستقلة وفي مناطق جغرافية منفصلة تماما الا في بروكسل العاصمة، ان هذا التوزيع و التقسيم الجغرافي للسكان والمناطق قد ساعد كثيراً على امكانية تشكيل اقاليم منفصلة وفق التكوين اللغوي والعرقي. ويشكل الفلمنك ٥٨٪ من المجتمع البلجيكي، فيما يكون الوالون نسبة ٣١٪ من السكان. اما نسبة ١١٪ الباقية فهي خليط او قوميات اخرى[٣]

ومن الناحية اللغوية توجد في بلجيكا ثلاث لغات رسمية، لغتان كبيرتان واخرى صغيرة الانتشار، فالهولندية يتكلم بها ٥٩٪ من البلجيكيين، فيما يتكلم

---

[١] د. نورالدين حاطوم، تاريخ الحركات القومية، ج٢، دار الفكر الحديث،لبنان ١٩٦٩، ص٦٤-٦٥.
[٢] المصدر نفسه، ص٩٢.
[٣] CIA THE WORLD FACT BOOK 2002,BELGUIM.مقال متاح على الموقع الالكتروني
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook.

٤٠٪ منهم اللغة الفرنسية، وتكون الالمانية نسبة ١٪ من الناطقين بها في بلجيكا[٤]

وهناك مستوى ثالث من التعددية في المجتمع البلجيكي وهو التعددية المذهبية، فالكاثوليك يشكلون ٧٥٪ من نسبة السكان فيما يشكل البروتستانت ٢٥٪ من السكان.[٥]

ويبدو من هذه النسب ان الانقسامات في بلجيكا هي على اكثر من مستوى وهناك تقاطع بين المستويات الثلاثة، فالناطقون بالهولندية من الفلمنك ينقسمون فيما بينهم مذهبياً بين البروتستانت والكاثوليك، كما ان الكاثوليك الفالون لهم اتجاهات علمانية طاغية[٦]

الفرع الثاني
الاتجاه نحو انشاء دستور فيدرالي

هيمن الوالون منذ بداية تأسيس الدولة(١٨٣٠) على الحياة السياسية والاقتصادية للبلاد، وكانت النخبة الوالونية الناطقة بالفرنسية تسعى لتبني نموذج الدولة-الامة الذي كان منتشراً آنذاك في اوربا عموماً وفي فرنسا على وجه الخصوص وجعل بلجيكا احادية القومية، الا ان الفلمنك الناطقين بالهولندية قاوموا هذه المساعي منذ اواسط القرن التاسع عشر ودعوا الى جعل بلجيكا دولة ثنائية اللغة والقومية[٧]. وفي اثناء فترة الهيمنة الوالونية على مقاليد الحكم في البلاد(١٨٣٠-١٩٧٠) ازداد دور اللغة والثقافة الفرنسيتين[٨] مما ادى الى ظهور حركات المطالبة بتغيير النظام السياسي والدستور في البلاد.

---

(4) IBID

(5) Ibid.

(٦) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق،ص٢٧٩-٢٨٠.

(7) Daniel Beland& Andre Lecours,fedralism nationalism and social policy,Regnal and Fedral studies,17(4)p 408. www.daneilbeland.org.

(٨) يعد تغيير الوضع الديموغرافي للعاصمة بروكسل الواقعة ضمن نطاق المنطقة الناطقة بالهولندية اهم مؤشر على تاثير الهيمنة الوالونية علىقوة ونفوذ الناطقين بالفرنسية في البلاد. فحسب احصاء سنة ١٨٤٦ كان الناطقون بالهولندية (الفلمنك) يشكلون ٦٦,٦٪ من مجموع سكان بروكسل، وانخفضت هذه النسبة الى ٤٦٪ سنة ١٩١٠ والى حوالي ٢٠٪ عام ١٩٧٩. للتفصيلات حول هذا الموضوع انظر:

اتجهت البلاد منذ عام ١٩٦٣ نحو الاعتراف بالتعددية اللغوية، اذ صدر في ذلك العام قانون اللغات الذي قسم بلجيكا الى مناطق لغوية ذات صلاحيات ادارية. الا ان التغيير الحقيقي نحو التعددية الثقافية والمجتمعية في بلجيكا بدأ بتعديل الدستور عام ١٩٧٠ الذي بموجبه ادرج قانون ١٩٦٣ فيه الدستور وقسمت بلجيكا الى أربع مناطق لغوية(المادة ١٠٧)[٩]، فلمنكية وفلاندرية ومنطقة ناطقة بالالمانية مع منطقة ثنائية اللغة تضم العاصمة بروكسل،كما اعطيت صلاحيات واسعة للمناطق اللغوية كسلطة اصدار التشريعات في المجالات الخاصة باللغة والتعليم والثقافة[١٠]. وبموجب هذا التعديل تم تقسيم بلجيكا الى ثلاثة اقاليم اقتصادية(الفلاندر والفالون وبروكسل)، ومنحت صلاحية اصدار التشريعات في مسائل التنمية الاقتصادية والبيئية والتعيينات والخدمات، دون ان تكون لها صلاحية اصدار التشريعات الخاصة بالمسائل اللغوية والتعليمية.[١١]

وفي عام ١٩٨٠ تم اجراء تعديل آخر على الدستور البلجيكي، وبموجبه تم تقسيم البلاد- بتعديل المادة ٣ من الدستور- الى ثلاث مجموعات ثقافية(هولندية وفرنسية والمانية).كما تم تشكيل مجلس ثقافي لهذه المجموعات الثقافية الثلاث، كان لاثنين من هذه المجالس(الهولندية والفرنسية)سلطة اصدار مراسيم لها قوة القانون في المسائل الثقافية.[١٢] وبهذه التعديلات المتتالية اتجهت بلجيكا تدريجياً نحو الفدرالية وابتعدت عن النظام المركزي الذي حكم الوالون به البلاد منذ تأسيسها.

وفي عام ١٩٩٤ صدر الدستور البلجيكي الجديد، الذي بموجبه اصبحت بلجيكا دولة فيدرالية،كما تم وضع مبادئ جديدة لادارة التنوع القومي والمذهبي في البلاد على نحو ما سنشرحه.

Lefeve,J.A.Nationalism Linguistic and identification Linguistic,The case of belguim,international journal of the sociology of Languges, pp 37-58.

(٩) د. خالد قباني، مرجع سابق،ص١٧٨.

(١٠) آرنت ليبهارت مرجع سابق،ص١٥١.

(11) Van Gervan,Fedralism in the us and Europe,op,cit,p١٢.

(12) Ibid,p13.

المطلب الثاني
التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في دستور ١٩٩٤

يعد دستور عام ١٩٩٤ تتويجاً لحركة التعديلات الدستورية التي بدأت في بلجيكا منذ عام ١٩٧٠ وللحركات السياسية- الفلمنكية خاصة - المطالبة بحقوق ثقافية ولغوية وسياسية اكبر للقوميات البلجيكية ومشاركتها بصورة اوسع في ادارة البلاد، اذ غدت بلجيكا وفق هذا الدستور دولة فيدرالية لها مستويات حكم متعددة كما تم تقسيم السلطة التنفيذية والتشريعية بين القوميتين الرئيستين ووضع آليات دستورية لحماية وادامة هذا التقسيم.

الفرع الاول: طبيعة الدولة

تعد بلجيكا دولة فيدرالية، فقد نصت المادة الاولى من الدستور على الطبيعة الفدرالية لشكل الدولة. وتتميز الطبيعة الفدرالية للدولة البلجيكية عن غيرها من الدول الفيدرالية في انها لا تتكون فقط من اتحاد اقاليم او دويلات...الخ، كما هو في معظم الدول الفيدرالية، بل ان هناك نمط آخر من المكونات الموجودة بجانب هذه الهياكل التقليدية للدول الفيدرالية وتسمى هذه المكونات بالمجتمعات اللغوية.

لذلك ان الفيدرالية البلجيكية تتكون من ثلاثة اقاليم، هي اقليم الوالون ذو الاغلبية الفرنسية واقليم الفلاندر ذو الاغلبية الهولندية واقليم بروكسل المختلط[١٣]،كما انها تتكون من ثلاثة مجتمعات(مجموعات) لغوية(فرنسية وهولندية والمانية)[١٤]، وتتضمن ايضاً أربع مناطق لغوية هي المنطقة الناطقة بالفرنسية والمنطقة الناطقة بالهولندية ومنطقة ثنائية اللغة في بروكسل والمنطقة الناطقة بالالمانية[١٥]. وهذه الاقاليم والمجتمعات لها صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة اذ لها برلماناتها وسلطاتها التنفيذية الخاصة(حكومات) التي تقوم بممارسة صلاحياتها الممنوحة لها وفق الدستور.

ان تشكيل الفيدرالية على اساس اكثر من نوع واحد من الكيانات(اقاليم، مجموعات، مناطق) يبدو غريباً وغير معمول به في سائر دول العالم، لكنها في

---

[١٣] المادة ٣ من دستور ١٩٩٤ البلجيكي.
[١٤] المادة ٢ من دستور ١٩٩٤ البلجيكي.
[١٥] الفقرة ١ من المادة ٤ من الدستور البلجيكي.

بلجيكا لها اسـباب تاريخية- سياسية مرتبطة باختلاف التوجهات السياسية بين الناطقين بالهولندية الذي ظلوا طوال قرن التاسع عشر والى اواسط القرن العشرين خاضعين لهيمنة الفرنسيين المسيطرين على مقاليد الحكم في بلجيكا وبين الناطقين بالفرنسية لحد نهايات الستينات من القرن المنصرم إذ جرت تسوية تاريخية بين هذين المكونين الاساسيين من مكونات الشعب البلجيكي إذ احتوى الدستور منذاك على المرتكزات الاساسية لهذا الاختلاف والتسوية[١٦]، كما ان طبيعة هذه التكوينات هي مختلفة من الحيث الشكل والمضمون.

فمن حيث الاطار الذي تم تشكيله فان الاقاليم Region قد تكونت على اسس جغرافية، اي حسب مناطق جغرافية وان الهيئات الخاضعة لهذه الاقاليم لاتعمل الا ضمن هذه المنطقة الجغرافية. اما المجموعات الثقافية Caltur Communities فانها مشكلة على اساس شخصي وان قوانينها تطبق على الاشخاص المشمولين بها سواء أكانوا في الاقليم الفرنسي أم الهولندي.

من ناحية اخرى إن الصلاحيات المعطاة لمجالس للاقاليم(البرلمانات الاقليمية) تختلف عن الصلاحيات الممنوحة لمجالس المجموعات(برلمانات المجموعات)، إذ ان صلاحيات البرلمانات الاقليمية تتمحور حول المسائل الاقتصادية[١٧]، فيما تحتل قضايا اللغة والثقافة والتعليم معظم صلاحيات برلمانات المجموعات الثقافية.[١٨]

---

[١٦] في الحقيقة ان الاختلاف الموجود في طبيعة كيانات الفدرالية البلجيكية(اقاليم، مجموعات، مناطق)سببه اختلاف وجهات النظر بين الوالون والفلمنك على كيفية تشكيل الوحدات قبل دستور ١٩٩٤ وفي الستينات والسبعينات من القرن المنصرم. فقد دافع الفلمنك(الهولنديون)عن فكرة تشكيل الوحدات على اساس لغوي- ثقافي فيما اصر الوالون(الفرنسيون)على تشكيل الوحدات على اسس اقتصادية وليست لغوية او ثقافية، ونتيجة ذلك تم الاخذ بهذه الآراء المتناقضة باخذ الفكرتين وادراجهما في الدستور معا: انظر بهذا الخصوص: Daniel Beland& Andre Lecours,federalism,op,cit.p409

[١٧] Van Gervan,Fedralism in the us and Europe,op,cit,p١٣

[١٨] المادة ١٢٧ من الدستور.

الفرع الثاني
السلطة الفيدرالية

تتكون السلطة الفدرالية من البرلمان الفدرالي بمجلسيه(الممثلين والشيوخ) والملك والحكومة الفيدرالية.[١٩]

اولاً: السلطة التشريعية الفيدرالية

السلطة التشريعية الفيدرالية تتم ممارستها بشكل جماعي من قبل مجلس الممثلين(النواب)ومجلس الشيوخ والملك، إذ ان لهذه الجهات الثلاث الحق الحصري في اصدار التشريعات الفدرالية في المسائل المحددة في الدستور.

أ-مجلس الممثلين(النواب)

وينتخب بصورة مباشرة من قبل مواطني بلجيكا، و يتكون من ١٥٠ مقعداً يتم اشغالها عن طريق الانتخاب العام و المباشر، ومدة الانتخاب والنيابة تكون لاربع سنوات[٢٠]. ويعد عضو المجلس ممثلاً عن مواطني بلجيكا كافة باختلاف لغاتها ومذاهبها[٢١]

يتم تحديد عدد المقاعد النيابية لمجلس الممثلين(النواب)حسب الثقل السكاني للدوائر الانتخابية التي يتم انشاؤها حسب القانون دون الاخذ بنظام الحصص اللغوية المعمول به في مجلس الشيوخ. ان تحديد عدد سكان الدائرة الانتخابية يكون عن طريق اجراء التعداد السكاني كل ١٠ سنوات وتقسيم عدد سكان المملكة على العدد ١٥٠ لاستحصال المعدل الفيدرالي للمقعد الواحد، اذ يقوم الملك بعد كل احصاء بتحديد مقاعد الدوائر الانتخابية.[٢٢]

وعلى الرغم من عدم تقسيم مجلس الممثلين على اساس المجتمعات اللغوية كما هو موجود في مجلس الشيوخ الا ان الدستور قد فرض على اعضاء هذا المجلس في بعض الاحيان التصويت حسب انتمائهم اللغوي، خاصة في المسائل

---

[١٩] المادة ٣٦ من الدستور.

[٢٠] الفقرة ١ من المادة ٥٥ من الدستور.

[٢١] المادة ٤٢ من الدستور.

[٢٢] المادة ٦٣ من الدستور.

المتعلقة بحقوق المجتمعات اللغوية او الاقاليم[٢٣]، كما اعطى الدستور صلاحية اخرى لاعضاء مجلس الممثلين هي الاعتراض على اية قوانين يرونها تمس أي مجموعة وعلاقتها بالمجتمعات الاخرى، إذ سمي هذا الاجراء بجرس الانذار.

ان اجراء جرس الانذار او ما يطلق عليه البعض حق النقض اللين[٢٤] هو طلب يوقع عليه ثلاثة ارباع اعضاء أحدى المجتمعات اللغوية في البرلمان يطالبون فيه بوقف قانون يتم التصويت عليه في مراحله النهائية بسبب مايحمله مشروع القانون هذا من اضرار بالعلاقة بين المجتمعات اللغوية وبعد تقديم الطلب يتم تعليق النظر بالقانون ويطلب من الاطراف ومجلس الوزراء خلال مدة ثلاثين يوماً ايجاد البدائل الملائمة ومراجعة الطلب المتقدم. ويحق لاعضاء المجتمع اللغوي في مجلس الممثلين اللجوء مرة واحدة فقط الى هذا الاجراء بالنسبة لمشروع القانون[٢٥]

ان هذا النص يؤدي الى تأخير اصدار القانون و لايؤدي بالضرورة الى وقف القانون والحيلولة دون تمريره الا انه يبدو اجراء مناسباً لحماية حقوق الاثنيات وخاصة ان الحكومة مقسمة في بلجيكا مناصفة بين وزراء من كلا المجتمعين(الهولنديين والفرنسيين) وعليها حسب الدستور تقديم اقتراح مبرر لاصدار مثل هذا القانون، وتؤدي اعادة النظر فيه الى امكانية التوصل الى حلول اخرى تساعد في تعزيز العلاقة بين المجتمعات اللغوية.

و يتمتع مجلس الممثلين مع مجلس الشيوخ بسلطات متساوية في الكثير من الاختصاصات التي حددها المشرع الدستوري في بلجيكا و المتعلقة بالاعلان عن تعديل الدستور والقوانين المتعلقة بالتصديق على المعاهدات وبمجلس الدولة وتنظيم المحاكم ودور العدالة والقوانين الخاصة بالتصديق على اتفاقيات التعاون المبرمة بين الدولة والمجموعات او الاقاليم و كذلك القوانين الخاصة بتعديل الحدود بين الاقاليم او المجموعات وآلية عمل مجالس المجموعات والاقليم واصدار القوانين والتشريعات التفصيلية الخاصة بتحديد مجالات اختصاص ومسؤوليات مجالس المجموعات والاقاليم ومجلس العاصمة (بروكسل) ومجاميعها اللغوية والقوانين الخاصة بتنظيم قانون الاجراءات المتعلقة بحل تنازع القوانين

---

[٢٣] المادة ٤٣ فقرة ١ من الدستور البلجيكي.

[٢٤] شين كيلر، حق الاقليات القومية بالفيتو، مجلة عدالة الالكترونية، العدد الثالث عشر،آيار ٢٠٠٥، ص١١. بحث متاح على الموقع الالكتروني:http://www.adalah.org/ara/articles.php .

[٢٥] المادة ٥٤ من الدستور.

والاختصاصات بين المجموعات والاقاليم والتشريعات المتعلقة بخلق كيانات فيدرالية داخل الاقاليم. [٢٦] ففي هذه المجالات الواسعة يكون للمجلسين اختصاصات متساوية في اصدار التشريعات الفيدرالية. ويكون التصويت على القوانين في المجلس- عدا التي تتضمن أغلبية خاصة - بالاغلبية العادية باستثناء القوانين الخاصة بالانتخابات فاذا حدث خلاف او انقسام بشأنها يتم رفض القانون المقدم للمناقشة[٢٧]

واضافة الى الصلاحيات المذكورة اعلاه، المشتركة مع مجلس الشيوخ، لمجلس الممثلين صلاحيات اضافية في مجالات اخرى يتشارك فيها مع الملك في اصدارها وهذه المجالات تتعلق بمنح الجنسية البلجيكية واصدار القوانين المتعلقة بالمسؤوليات المدنية والجنائية ووضع الموازنة والحسابات وتحديد الحصص النسبية في الجيش[٢٨] ، ففي هذه المجالات تكون صلاحية اصدار التشريعات مقتصرة على مجلس الممثلين والملك دون ان تشمل مجلس الشيوخ.

ويحق لمجلس الممثلين اسوة بمجلس الشيوخ المبادرة باقتراح القوانين فيما يخص المجالات المتعلقة باختصاصاتهما اذ يقوم حينها بتسليم مجلس الشيوخ مسودة القانون الذي عليه وخلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً ان يقرر تعديل المسودة او تبنيها بعد اجراء تعديل ما عليها. اما اذا فشل مجلس الشيوخ بالعمل ضمن الوقت المحدد او أبلغ مجلس الممثلين بعدم اجراء تعديل عليه يقوم الاخير برفع مشروع القانون الى الملك للمصادقة عليه. ولكن اذا قام مجلس الشيوخ بتعديل المشروع حينها يحق لمجلس الممثلين رفض التعديلات بشكل كلي او جزئي[٢٩]، واذا قام مجلس الممثلين باجراء تعديل عليه يجب احالته مرة ثانية الى مجلس الشيوخ وحينها يجب عليه خلال مدة ١٥ يوماً اما الموافقة عليه كما هو اذ يرفع من قبل مجلس الممثلين الى الملك للمصادقة عليه او اجراء تعديل عليه حينها يقرر مجلس الممثلين نهائياً احالته الى الملك بعد الاخذ بتعديل الشيوخ او دون ذلك[٣٠]

---

[٢٦] المادة ٧٧ من الدستور الفقرات(١٠،٩،٨،٧،٦،٥،٣،٢،١).

[٢٧] المادة ٥٣.

[٢٨] المادة ٧٤ الفقرات ١،٢،٣ ، ٤ من الدستور.

[٢٩] المادة ٧٨ من الدستور

[٣٠] المادة ٧٩ من الدستور.

كما يحق لمجلس الممثلين مساءلة الوزراء وتوجيه التهم اليهم ومحاسبتهم ومراقبة اعمالهم، اذ ان الحكومة تكون مسؤولة امام مجلس الممثلين[٣١] دون ان يشمل ذلك الملك، فهو يتمتع بالحصانة ولايكون عرضة للمساءلة أمامه.[٣٢]

وينبغي على المجلس عقد جلساته السنوية بما لايقل عن ٤٠ يوما، ويحق للملك استدعاء المجلس لاجتماع طارئ[٣٣]،كما يمكن للملك حل المجلس بعد موافقة الاغلبية المطلقة لاعضائه اذا رفض المجلس طلب منح الثقة للحكومة الفدرالية ولم يقترح تسمية رئيس وزراء.[٣٤]حينها يحل مجلس الشيوخ ايضاً و بصورة آلية ويصار الى دعوة الجمهور الى انتخابات جديدة خلال مدة لا تزيد عن اربعين يوماً[٣٥]

ويبدو ان للقوانين الخاصة بالانتخابات اهمية خاصة في المجتمعات التعددية التي تشهد انقساما قومياً او لغوياً، لذلك فان المشرع الدستوري في بلجيكا التزم بعدم طرح مثل هذه القوانين الحساسة امام احتمالات الاغلبية او الاكثرية لانها قد تؤدي الى تعميق الانقسام ويبقى طرح القانون جانباً في حالة وجود انقسام وسيلة فاعلة لاجبار الاطراف كافة على تعديل مواقفهم واصدار قوانين تتمتع بموافقة الجميع.

ب-مجلس الشيوخ

ان طريقة انتخاب مجلس الشيوخ معقدة، اذ تستخدم طريقتا التعيين والانتخاب في آن واحد من اجل تحديد اعضاء المجلس، كما تراعى في التعيين والانتخاب الموازنة بين قوميات بلجيكا الثلاث:الفرنسية(الوالون) والهولندية(والفلاندرية)، مع منح مقعد واحد للقومية الالمانية. ان مجلس الشيوخ في بلجيكا يبدو كمجلس لقوميات المملكة ويبدو انه مشكل اصلاً ليكون ممثلا عن القوميات البلجيكية المختلفة وداعماً لتطلعاتها القومية الخاصة.

---

[٣١] المادة ١٠١ فقرة ١ والمادة ١٠٣ فقرة ١ من الدستور البلجيكي.

[٣٢] المادة ٨٨ من الدستور.

[٣٣] المادة٤٤ من الدستور.

[٣٤] المادة ٤٦ من الدستور.

[٣٥] المادة ٤٦ من الدستور الفقرة ٤، ٥.

يتشكل مجلس الشيوخ من ٧١ مقعدا مقسمة بين القوميتين الرئيسيين(الهولندية والفرنسية). ويتم تحديد ٤٠ (٢٥هولندياً و١٥فرنسياً)من هذه المقاعد عن طريق الانتخاب السري والمباشر، اما بقية المقاعد فيتم ملئها بواسطة التعيين ومن قبل اعضاء مجلس الشيوخ من مختلف المجموعات الاثنية: ١٠ للفلاندريين(الهولنديين)،١٠ للفرنسيين(الوالون)، و١مقعد للناطقين بالالمانية، اما المقاعد العشرة الباقية فيتم تعيينها من قبل اعضاءالمجلس كافة وبحصة ٦ اعضاء للمجموعة الفلاندية وضمن الدائرة الانتخابية الهولندية و٤ اعضاء ضمن مجلس المجموعة الفرنسية والدائرة الانتخابية الفرنسية، على ان يكون واحد على الاقل من الاعضاء الهولنديين المعينين مقيماً حتى يوم الانتخاب في بروكسلواثنين من الاعضاء الفرنسيين المعينين مقيمين حتى يوم الانتخاب في بروكسل ايضاً.[٣٦]كما يعد اولاد الملك وفي حالة غيابهم الاشخاص المنحدرين في فرع العائلة المالكة بحكم القانون اعضاء في مجلس الشيوخ حين بلوغهم سن الثامنة عشر ويحق لهم الحضور والتصويت حين يبلغون السن القانوني لمرشح المجلس والبالغ احدى وعشرين عاماً.[٣٧]

ان مدة العضوية في مجلس الشيوخ اربع سنوات، كما ان الاعضاء المعينين من الشيوخ تكون مدة تعيينهم لاربع سنوات ايضاً، التي هي المدة النيابية لمجلس الشيوخ[٣٨]،ويكون تاريخ انتخاب مجلس الشيوخ متزامناً مع تاريخ انتخاب مجلس الممثلين[٣٩] كما ان اجتماعات مجلس الشيوخ تكون متزامنة مع اجتماعات مجلس الممثلين واي اجتماع لمجلس الشيوخ خارج اوقات جلسات مجلس الممثلين يكون لاغياً بصورة آلية.[٤٠]

ويمتلك مجلس الشيوخ اسوة بمجلس الممثلين صلاحية المبادرة بتقديم مسودات القانون على مستوى التشريع الفيدرالي، ولكن لمجلس الشيوخ الاولوية في مسودات القوانين التي يبادر بها الملك في المواضيع التي تتعلق بالتصديق على

---

[٣٦] المادة ٦٧ من الدستور.

[٣٧] المادة ٧٢ من الدستور.

[٣٨] المادة ٧٠ فقرة ١ من الدستور.

[٣٩] المادة ٧٠ فقرة ٢ من الدستور.

[٤٠] المادة ٧٣ من الدستور.

المعاهدات اذ يجب تمريرها اولا من مجلس الشيوخ ثم مجلس الممثلين[٤١] كذلك يمتلك مجلس الشيوخ جملة من الصلاحيات الواسعة بالتزامن والتساوي مع مجلس الممثلين حسب المادة ٧٧ من الدستور، التي قمنا بتوضيحها في الفقرة الخاصة باختصاصات وصلاحيات مجلس الممثلين.

اما مسودات القوانين التي يحق لمجلس الشيوخ المبادرة بها فتحال الى مجلس الممثلين، الذي يجب عليه خلال مدة اقصاها ٦٠ يوماً اتخاذ القرار بشأنها، اما بالموافقة عليها او الرفض او تعديلها[٤٢]. فاذا عدل مسودة القانون فيعيدها الى مجلس الشيوخ الذي عليه خلال ١٥ يوماً، اما قبول مسودة القانون بصيغته المعدلة او اجراء تعديل على مسودة القانون المعدل، اما اذا اخفق مجلس الشيوخ خلال هذه المدة(١٥ يوماً) باتخاذ اية اجراء او ابلغ مجلس الممثلين بموافقته على صيغته المعدلة يقوم مجلس الممثلين باحالة القانون الى الملك للمصادقة عليه[٤٣]

اما اذا قام مجلس الشيوخ بتعديل مسودة القرار المعدل من قبل مجلس الممثلين يعاد الى مجلس الممثلين للبت فيه بصورة نهائية خلال ١٥ يوماً.[٤٤]فاذا اخفق مجلس الممثلين في اتخاذ القرار النهائي والبات في هذه الفترة الزمنية(١٥يوماً) يحال الى لجنة برلمانية خاصة مشكلة من المجلسين التي تسمى بـ(الهيئة الاستشارية) وتتكون بالتساوي من المجلسين، مع تمثيل الاغلبية من المجموعتين(الهولندية والفرنسية)[٤٥] التي عليها البت في مثل هذه القضية الخلافية الناشئة بين المجلسين في مدة لاتتجاوز ١٥ يوماً،[٤٦] وعند اخفاق اللجنة الاستشارية البرلمانية في التوصل الى حل، يعاد القانون الى مجلس الممثلين على ان يتم اتخاذ القرار بشأنه خلال٦٠ يوماً[٤٧]. وتنتهي مدة نيابة مجلس الشيوخ باستكمال مدة الاربع سنوات او بحل مجلس الممثلين[٤٨]، او بطلب مع مجلس الممثلين بتعديل الدستور اذ يحل المجلسان آلياً.[٤٩]

---

[٤١] المادة ٧٥ من الدستور.
[٤٢] المادة ٨١ من الدستور.
[٤٣] المادة ٧٩ الفقرات ١ و٢.
[٤٤] المادة ٧٩ فقرة ٣.
[٤٥] المادة ٨٢ الفقرات ١ و٢.
[٤٦] المادة ٨١ فقرة٥.
[٤٧] المادة ٨١ فقرة ٦.
[٤٨] المادة ٤٦ الفقرة ٤.
[٤٩] المادة ١٩٥ فقرة ٢ من الدستور.

وعلى الرغم من تحديد الدستور البلجيكي لبعض المواضيع المشتركة بين مجلسي الممثلين والشيوخ واعطاء الاولوية والاستثناء لبعض المواضيع والمسائل الى مجلسي الشيوخ والممثلين او الملك لكن يلاحظ ان هذا الدستور لم يقم كما هو دارج في اغلب دساتير الدول الفيدرالية بتحديد صلاحيات السلطة الفيدرالية او الاشارة الى المساحة التي يمكن ان تحتلها، بل على العكس من ذلك قام بتحديد صلاحيات و مسؤوليات الوحدات الفيدرالية ما تحت الوطنية(المجتمعات والاقاليم)في بلجيكا محتفظاً بذلك للسلطة الفيدرالية بكل ماعدا ذلك وما قد ينشأ في المستقبل من مسائل او سلطات قانونية جديدة. ان هذه السياسة التشريعية الدستورية حدت بالوحدات المذكورة الى المطالبة بمزيد من الصلاحيات من السلطة الفيدرالية[٥٠]

ولكن بصورة عامة يمكن ان يلاحظ ان مسؤوليات السلطة الفدرالية في بلجيكا تتمحور حول قضايا رئيسة عديدة اهمها الضمان الاجتماعي، والقضاء وسير العدالة والشؤون المحلية والدفاع[٥١]، فيما تتشارك مع الوحدات الفدرالية مادون الوطنية في ادارة الامور الخارجية في المجالات غير الواقعة ضمن سلطات والصلاحيات الخارجية لهذه الوحدات كما سنبين لاحقاً في دراستنا للصلاحيات الخارجية لهذه الوحدات.

ثانياً- الملك

يمارس الملك السلطة الفيدرالية التشريعية بصورة جماعية مع كل من مجلس الممثلين(النواب) ومجلس الشيوخ.[٥٢] كما يمارس السلطة التنفيذية بوصفه رئيساً للبلاد ورأس سلطتها التنفيذية.[٥٣]

وللملك تزامناً مع مجلس الممثلين ممارسة السلطات التشريعية في المجالات المتعلقة بمنح الجنسية البلجيكية والقوانين المتعلقة بالمسؤولية المدنية والجنائية

---

[٥٠] هيوز ديمونت وآخرون، بلجيكا: تغييرات متواصلة في هيكلية فدرالية جديدة، حوار عالمي حول الفدرالية سلسلة كتيبات حول الفدرالية،تحرير راؤول بليندنباخر و ابيغيل اوستاين،ترجمة مها بسطامي، ج٢ ،منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية الدولية، كندا، ٢٠٠٧ ،ص٨.

[٥١] فرانسواز ماسار-بييراد وبيتر بورسي، الفدرالية البلجيكية والعلاقات الخارجية، حوار عالمي حول الفدرالية، سلسلة كتيبات حول الفدرالية، تحرير راؤول بليندنباخر وشاندرا باسي، ج٥ ،ترجمة مها بسطامي، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية الدولية، كندا، ٢٠٠٧، ص٢١.

[٥٢] المادة ٣٦ من الدستور.

[٥٣] المادة ٣٧ من الدستور.

لوزرائه ووضع الموازنة والحسابات وتحديد واقامة الحصص النسبية في الجيش[٥٤] وله صلاحية التقدم بمبادرات مسودات القوانين الى مجالس الشيوخ والممثلين[٥٥] واستدعاء مجلس الممثلين لاجتماع طارىء او تأجيل اجتماعاتهم لمدة شهر واحد[٥٦] وصلاحية حل البرلمان[٥٧] واصدار اللوائح التنظيمية والمراسيم المطلوبة لتنفيذ القوانين[٥٨] واعلان القوانين واصدار العقوبات[٥٩] و حق الغاء احكام قضائية او تخفيفها عدا الاحكام التي تتعلق بالوزراء واعضاء الحكومات الاقليمية المحلية[٦٠] كما يصادق الملك على القوانين قبل اصدارها.[٦١]

وعلى الرغم من ان السلطات التشريعية للملك قد تبدو في كثير من الاحيان شكلية الا انها ومن خلال التدخل المباشر في اعمال مجلس الممثلين وصلاحياته في غلق جلساته او تأجيل مناقشاته او حله بصورة كاملة يمكن ان تساهم في الحد من المناقشات والخلافات الحادة التي قد تنشأ في المجالس التشريعية الفدرالية حول القوانين الخلافية، كما يمكن بواسطة هذه الصلاحيات ان يتدخل كطرف وسط بين الجماعات القومية الهولندية والفرنسية. كما ان للصلاحيات الممنوحة للملك في المسائل المالية والموازنة ان تحد من مخاوف الاقليات الصغيرة،كالالمان مثلاً،في تهميش دورهم على مستوى التشريعات المالية الفدرالية.

ج: الحكومة الفيدرالية

تتكون الحكومة الفدرالية البلجيكية من ١٥ وزيراً كحد اقصى[٦٢] يعينهم الملك ويعزلهم[٦٣] ، ويفرض الدستور تقسيم الحقائب الوزارية مناصفة بين الناطقين

---

[٥٤] المادة ٧٤ من الدستور.
[٥٥] المادة ٧٥ من الدستور.
[٥٦] المواد ٤٤ و٤٥ من الدستور.
[٥٧] المادة ٤٦ من الدستور.
[٥٨] المادة ١٠٨ من الدستور.
[٥٩] المادة ١٠٩ من الدستور.
[٦٠] المادة ١١٠ من الدستور.
[٦١] المادة ١٠٦ من الدستور.
[٦٢] المادة ٩٩ فقرة ١ من الدستور.
[٦٣] المادة ٩٦ فقرة ١ من الدستور.

بالفرنسية والناطقين بالهولندية باستثناء رئيس الوزراء الذي يمكن للملك تعيينه دون الاخذ بالاعتبار انتمائه الى اي من المجموعتين الرئيسيتين.[٦٤]

ويعد الوزراء مسؤولين امام مجلس الممثلين(النواب)، اذ يحق للاخير طلب شهادة الوزراء او استجوابهم او التحقيق معهم وتوجيه التهم اليهم امام محكمة الاستئناف العليا، كما يمكن لمجلس الشيوخ الطلب من الوزراء الحضور الى المجلس للمناقشة او للتحقيق في حالات محددة، دون الحق في توجيه التهمة الى الوزراء ومقاضاتهم اسوة بمجلس الممثلين.[٦٥]

د-السلطة القضائية (JUDICIAL POWER) الفيدرالية

ان السلطة القضائية وتحقيق العدالة هي من الاختصاصات المباشرة للسلطة الفيدرالية وللملك، اذ ان الدستور قد ابقى على وحدة النظام القضائي في بلجيكا فأبقى على محكمة تمييز واحدة ومجلس قضاة اعلى واحد في ارجاء المملكة البلجيكية كافة.[٦٦]

غير ان التعديل الدستوري الذي جرى في ٢٠ تشرين الاول عام ١٩٩٨ قد غير من طريقة وتشكيلة تعيين القضاة وخاصة ما يتعلق بتشكيلة مجلس القضاء الاعلى، اذ تم ادخال نظام تقسيم المناصب فيه على اساس الحصص للناطقين بالهولندية والفرنسية.

فوفقاً للنص الجديد للمادة ١٥١ من الدستور يجب ان يتم تشكيل مجلس القضاء الاعلى مناصفة من بين القضاة الناطقين بالهولندية والفرنسية، كما اوجد النص الجديد لجنة استشارية من بين قضاة كل مجموعة لغوية من اجل اختيار وتعيين القضاة في محاكم بلجيكا المختلفة. وقد منح النص الجديد لبرلمان اقليم بروكسل الكبير صلاحية ترشيح قضاة لمحاكم الدرجات المتوسطة من اجل التعيين[٦٧]

ان تقسيم مجلس القضاء الاعلى البلجيكي الذي يعد الطرف الرئيس المسؤول عن اداء وسير العدالة بهذه الصورة انما جاء انعكاساً لتلك التغييرات المستمرة

---

[٦٤] المادة ٩٩ فقرة ٢ من الدستور.

[٦٥] المادة ١٠٠ فقرة ٢ من الدستور.

[٦٦] المواد ١٤٧ و١٥١ من الدستور.

[٦٧] نص المادة ١٥١ من الدستور البلجيكي المعدل في ٢٠ تشرين الثاني ١٩٩٨.

التي تشهدها العملية الدستورية في بلجيكا وهو يعد سابقة بالنسبة للكثير من البلدان حتى التي اخذت بنظام تقسيم السلطات بين القوميات والمجتمعات المتعددة. ان اللجوء الى هذا الاجراء انما يدل على استمرار وجود التصور القومي -الثنائي للدولة والسلطة في بلجيكا وتطبيقها على اكثر مؤسسات الدولة بعداً عن مثل هذا التصور.

الفرع الثالث

السلطات مادون الوطنية(الفيدرالية)

ان اكثر مايميز التنظيم الدستوري للوحدات السياسية مادون الوطنية في بلجيكا هو وجود اكثر من نموذج واحد للكيانات المكونة للفيدرالية مما جعلها تتميز بوجود مستوى تحت وطني مزدوج يتكون من مجتمعات Communities(فرنسية وفلمنكية والمانية)[٦٨] واقاليم Regions (الوالون والفلاندر وبروكسل العاصمة)[٦٩] ،التي لها مجالس(برلمانات)منتخبة وحكومات تدير شؤون القضايا والصلاحيات التي حددت لها صراحة وحصراً في الدستور الفيدرالي او القوانين الصادرة بموجب بنوده. وعلى الرغم من ان الدستور في المادة الرابعة منه قد افرد تقسيماً ثالثاً للبلاد حين تم تقسيم بلجيكا الى اربعة اقاليم لغوية linguistic regions هي: الاقليم الناطق باللغة الفرنسية والاقليم الناطق باللغة الهولندية واقليم ثنائي اللغة في العاصمة والاقليم الناطق باللغة الالمانية، الا ان هذه الاقاليم اللغوية لم تنشيء لها كيانات سياسية لها صلاحيات قانونية او ادارية بعكس المجتمعات والاقاليم الواردة في المواد الاولى والثانية والثالثة من الدستور، مما يجعلها خارج مجال دراسة الكيانات السياسية المكونة لبجيكا الفيدرالية.

فالدولة الفيدرالية – وحسب المادة الاولى من الدستور البلجيكي- مكونة من نموذجين اساسين هما(المجتمعات والاقاليم) ، وقد نظم الدستور صلاحيات هذين النموذجين المختلفين بطريقة حصر المسائل الخاصةوالفردية ضمن صلاحيات المجتمعات، فيما منح صلاحيات التنمية الاقتصادية والادارية للاقاليم، مما

---

[٦٨] المادة ٢ من الدستور.

[٦٩] المادة ٣ من الدستور.

جعلهما كيانين سياسيين مستقلين يعيشان معا يتفاعلان فيما بينهما دون ان يتجاوز احدهما على صلاحيات الكيان الآخر. وعليه سنقوم بدراسة التنظيم الدستوري لهذين الكيانين السياسيين وطريقة تشكيلهما وعملهما والصلاحيات الممنوحة لهما ضمن الدستور الفيدرالي او بموجب القوانين الصادرة على أساس هذا الدستور.

اولاً: المجتمعات(المجموعات) اللغوية linguistic Communities

تتكون بلجيكا من ثلاثة مجتمعات لغوية(الفرنسية والفلاندرية والالمانية) االتي لكل منها برلمانها وحكومتها الخاصة، ولم يحدد الدستور –بعكس الاقاليم- الحدود الادارية لهذه المجتمعات على اسس جغرافية، بل جعل الانتماء الشخصي والعلاقة الاجتماعية القاعدة في تحديد هذا الكيان السياسي، فالمجتمعات كما سنبين تهتم بالمسائل ذات الطابع الشخصي(الثقافة، التعليم...الخ) وان النطاق المكاني لصلاحياتها القانونية مرتبط بالمجتمعات والاشخاص الذين يطبق عليهم القانون ويشملهم، لذلك نرى ان هذه المجتمعات متشكلة اصلاً لتشمل اعضاءها حتى لو كانوا خارج مناطقهم اللغوية الاصلية. فالهولنديون الموجودون في الاقليم الشمالي(الفلاندر)يستطيعون بالاستناد الى الصلاحيات الممنوحة للمجتمعات اللغوية في الدستور التمتع بهذه القوانين حتى لو وجدوا خارج الاقليم الناطق بالهولندية(الفلاندر)، اذ يشمل اختصاصها المكاني الناطقين بالهولندية من سكان العاصمة اقليم بروكسل الثنائي اللغة [٧٠]، و كذلك الحال بالنسبة للاختصاصات المكانية لبرلمان المجتمع الفرنسي بالنسبة للفرنسيين الموجودين في بروكسل العاصمة. ولكن نظراً للتقسيم والفرز الجغرافي الواضح لمناطق انتشار الفلمنك(الهولنديين)في الشمال والفرنسيين في الجنوب فان هناك شبه تطابق بين الحدود الجغرافية للاقاليم وحدود المجتمعات اللغوية، لذلك لم تثر مسألة عدم تعيين الدستور الحدود الجغرافية للمجتمعات مشكلة سياسية او ادارية حقيقية.

---

[٧٠] المادة ١٢٧ الفقرة٢ من الدستور.

١-السلطة التشريعية للمجتمعات اللغوية

تتكون السلطة التشريعية للمجتمعات اللغوية من مجلس يسمى (البرلمان) يتم انتخاب اعضائه بصورة مباشرة[٧١]. ان تشكيل وآلية عمل برلمان المجتمع الفلمنكي و برلمان المجتمع الفرنسي قد تم تنظيمهما وفق قوانين اصدرها مجلسا البرلمان الفيدرالي(الممثلين والشيوخ) وبطريقة تصوت عليها اغلبية ثلثي اعضاء المجموعة الفلمنكية(الهولندية) والفرنسية في مجلسي البرلمان الفدرالي وبترتيب خاص تتزامن فيها جلسات التصويت في مجلسي البرلمان الفدرالي في الانعقاد حول الموضوع.[٧٢] ففي هذه الحالات يطلب الدستور من اعضاء مجلسي البرلمان التصويت حسب الانتماء الى مجتمعاتهم اللغوية بسبب تعلق القوانين محل النقاش بالمصالح المباشرة لهذه المجتمعات[٧٣]. وتكون مدة العضوية في برلمان المجتمعات اللغوية خمس سنوات وهي مدة الدورة الانتخابية نفسها للبرلمان[٧٤]

اما بالنسبة لبرلمان المجتمع الناطق باللغة الالمانية فان القانون الصادر من البرلمان الفيدرالي هو الذي يحدد تشكيله وآلية عمله.[٧٥]

ان برلمان المجتمع الفرنسي وبرلمان المجتمع الفلمنكي(الهولندي) يمتلك حسب مجال اختصاصهما حق اصدار قوانين سماها الدستور بالقوانين المفدرلة(federate law) تمييزا عن مصطلح القانون law الوارد في الدستور، والتي يقصد بها القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية الفيدرالية.

وتتمحور اختصاصات برلمانات المجتمعات اللغوية حول جملة من المسائل التي حددها الدستور حصراً في المواد ١٢٧-١٣٠ والمتعلقة بالمسائل الشخصية person-related matters.الا ان الدستور ميز بين الصلاحيات الممنوحة لبرلمان المجتمع الفرنسي والفلمنكي وتلك الممنوحة للمجتمع الناطق بالالمانية.

ان السلطة التشريعية للمجتمعات الفرنسية والفلمنكية تختص باصدار القوانين في القضايا المتعلقة بتنظيم امور الثقافة والتربية- باستثناء تحديد ابتداء وانتهاء

---

[٧١] المادة ١١٦ من الدستور.

[٧٢] المادة ١١٥ فقرة ١ والمادة ٤ الفقرة الاخيرة من الدستور.

[٧٣] المادة ٤٣ من الدستور.

[٧٤] المادة ١١٧ فقرة ١ من الدستور.

[٧٥] المادة ١١٥ فقرة ٢ من الدستور.

فترة التعليم والمعايير الدنيا لمنح الشهادات ومنح الاعانات التعليمية- والتعاون بين المجتمعات اللغوية والاحوال الشخصية. ولهذين البرلمانين كذلك سلطة اصدار القوانين في المسائل المتعلقة باستخدام اللغة في الامور الادارية وفي المؤسسات التربوية الحاصلة على اعتراف السلطة العامة.[٧٦]

كما منح الدستور البلجيكي سلطة لبرلمانات المجتمع الفرنسي والفلمنكي في مجال العلاقات الدولية والتعاون الدولي حول كل ما يدخل ضمن اختصاصها (التعليم والثقافة واللغة)، اي ان لهذه البرلمانات سلطة اصدار قوانين تنظم التعاون و العلاقات في المجال الدولي مثل عقد اتفاقيات ثقافية وتعليمية او لغوية مع اطراف او دول اجنبية[٧٧]. ان هذه الاختصاصات تجعل من المجتمعات اللغوية في بلجيكا كياناً سياسياً ذا سلطة واسعة في المجال الدولي والسياسة الخارجية، فضلاً عن هذا ان السلطة الفيدرالية لايمكنها ممارسة هذه الاختصاصات والسلطات الدولية للكيانات الفدرالية الا اذا تم تخويلها وتحويلها من قبل هذه الكيانات فقط وحسب النصوص الواردة في الدستور.

اما بالنسبة الى طريقة تمويل المجتمعات اللغوية (الفرنسية والفلمنكية) فان الدستور البلجيكي اعطى لمجلسي البرلمان الفدرالي(الممثلين والشيوخ) صلاحية اصدار القوانين المنظمة لتمويل هذه الكيانات، و يكون اصدار القوانين المنظمة لشؤون تمويل المجتمعات وفق المادة الرابعة من الدستور اذ يفرض الدستور على اعضاء مجلس الممثلين التصويت حسب الانتماء الى المجموعتين، كما ان التصويت يكون بنسبة اغلبية الثلثين لكل مجموعة على ان يكون التصويت في المجلسين متزامناً.[٧٨]

فضلاً عن هذا، ان المادة المائة والسبعين فقرة ٢ منحت لبرلمانات المجتمعات والاقاليم حق اصدار القوانين المنظمة لفرض الضرائب في المجالات الواقعة ضمن صلاحياتها الدستورية، ولهذين البرلمانين ايضاً صلاحية اصدار القوانين المنظمة لكيفية تنظيم اراداتها ونفقاتها.[٧٩]

---

[٧٦] المادة ١٢٧ فقرة اولاً وثانياً من الدستور.
[٧٧] المادة ١٢٧ فقرة ثالثاً من الدستور.
[٧٨] المادة ١٧٥ فقرة ١ من الدستور.
[٧٩] المادة ١٧٥ فقرة ٢ من الدستور.

وبالنسبة لبرلمان المجتمع الصغير الناطق بالالمانية فان صلاحياته الدستورية تشتمل اصدار القوانين في مجال المسائل الثقافية والتربوية والتعاون الدولي وتكون نافذة فقط في المنطقة الناطقة بالالمانية.[٨٠]

واجاز الدستور الجمع بين عضوية البرلمان بالنسبة لكيان المجتمعات اللغوية وعضوية برلمان الاقاليم، كما ان الدستور قد فسح المجال لبرلمان المجتمعات اللغوية لممارسة الصلاحية الممنوحة الى برلمانات الاقاليم بعد اخذ موافقة هذه الاقاليم [٨١]. ان السماح بالعضوية الثنائية بين برلمان المجتمعات اللغوية وبرلمان الاقاليم قد فتح الباب عملياً امام امكانية الدمج بين تلك المؤسسات الدستورية ما دون الوطنية،لذلك اتجه اقليم فلاندر الشمالي وسكانه الناطقون بالهولندية الى دمج مؤسسات الكيانين (الكيان اللغوي والاقليم الفلاندري)في مؤسسة وكيان واحد تتمتع بصلاحيات واسعة تجمع صلاحيات الكيانين معاً. فيما بقي المجتمع الفرنسي يمارس نشاطاته السياسية مادون الوطنية ضمن النمطين المختلفين(مجتمعات واقاليم).

٢-السلطة التنفيذية(الحكومة)للمجتمعات اللغوية

للمجتمعات اللغوية الثلاثة في بلجيكا صلاحية تشكيل حكومات تدير شؤونها في المسائل التي حددهاالدستور، اي الثقافة والتعليم والصحة والامور الشخصية..الخ. ويتم انتخاب اعضاء كل حكومة من حكومات المجتمعات اللغوية من قبل برلمان المجتمعات اللغوية، اما طريقة تشكيل الحكومة فهي مختلفة بالنسبة للحكومتين الفرنسية والهولندية وبين حكومة الناطقين بالالمانية.

ان تشكيل وآلية عمل الحكومة لدى الكيانات اللغوية الفرنسية والهولندية تأتي وفق قوانين يصدرها مجلسا البرلمان الفيدرالي وبطريقة خاصة تكون كل مجموعة لغوية في مجلسي برلمان مجبرة على التصويت على اساس الانتماء اللغوي وباغلبية الثلثين شريطة ان يكون التصويت متزامناً في كلا المجلسين.[٨٢] اما آلية عمل حكومة الكيان الناطق باللغة الالمانية فيتم تنظيمها وفق قوانين صادرة

---

[٨٠] المادة ١٣٠ من الدستور.

[٨١] المادة ١٣٧ من الدستور.

[٨٢] المادة ١٢١ فقرة ١ والمادة ٤ الفقرة الاخيرة والمادة ١٢٢ من الدستور.

مـن البرلمـان الفـدرالي دون الحاجـة الى الاجـراءات الاسـتثنائية المطلوبـة عنـد الحكومات الفرنسية والهولندية الاقليمية.[٨٣]

ان حكومات المجتمعات اللغوية ومن خلال ممارسة حقها الدستوري في ادارة المسائل الخارجية المتعلقة بقضاياها محل الاختصاص(الثقافة، اللغة، التعليم...الخ) اصبحت تلعب دوراً فاعلاً على الصعيد الدولي من خلال الاتفاقات والمعاهدات الدولية التي تبرمها مع الدول. ومع ان هذه الحكومات تمارس فعلاً اختصاصاتها الخارجية والدولية استناداً الى الدستور، الا ان النصوص الدستورية نفسها قد سمحت بامكانية تفويض هذه الصلاحيات الى جهات اخرى لممارستها، لذلك نرى ان هذه الكيانات الفدرالية(المجتمعات) قد فوضت هذه الاختصاصات الدولية الى الحكومة الفيدرالية وان هذا التفويض او التخويل للسلطة تعد ضرورياً لتسهيل ادارة ملفاتها الخارجية وعدم ارباكها بوجود اكثر من جهة او كيان بلجيكي يتعامل على الصعيد الدولي. ومع ذلك تبقى هذه الاختصاصات في الميدان الخارجي احدى ابرز سمات الوحدات الفدرالية البلجيكية.

ثانياً: الاقاليم Regions

تعد الاقاليم النموذج او المستوى الآخر من الكيانات الفيدرالية المؤسسة للفيدرالية البلجيكية، اذ جاء في المادة الاولى من الدستور ان بلجيكا هي فيدرالية مكونة من مجتمعات واقاليم.

ان تشكيل وحدات فيدرالية على اساس اقاليم يعود الى عام ١٩٧٠ عندما قام المشرع الدستوري في بلجيكا وفي خضم ماسمي بالاصلاحات الدستورية الاولى بتقسيم البلاد الى ثلاثة اقاليم رئيسة هي اقليم الفلمنك واقليم الوالون واقليم بروكسل. وفي عام ١٩٨٠ وفي الاصلاح الدستوري الثاني الذي جرى في البلاد اعطيت لهذه الاقاليم صلاحيات تشريعية واسعة في مجالات الطاقة والاقتصاد والادارة الاقليمية مع صلاحية تشكيل حكومات اقليمية، اذ تمت اضافة الى اختصاصات المتعلقة بالاشغال العامة والمواصلات في الاصلاح الدستوري الذي جرى عامي ١٩٨٨-١٩٨٩[٨٤]. وبذلك تم انشاء الفيدرالية البلجيكية على

---

[٨٣] المادة ١٢١ فقرة ٢ من الدستور.

[٨٤] Van gerven,federalism in us and Europe,op,cit, p12.

اساس كيانين فيدراليين مزدوجين.وحدد الدستور الصادر ١٩٩٤ الاقاليم البلجيكية الثلاثة وبين حدودها الادارية في المادة الخامسة منه.ومن الواضح ان تقسيم الاقاليم قد جرى وفق اسس لغوية- قومية.

١-السلطة التشريعية للاقاليم

للاقاليم الفيدرالية سلطة تشريعية اصيلة متكونة حسب الدستور عن طريق برلمان اقليمي خاص باصدار التشريعات محل الاختصاص. ان تشكيل البرلمانات الاقليمية وآلية عملها تتطابق مع تشكيل وآلية عمل برلمانات المجتمعات اللغوية اذ انها تضمت وفق مواد دستورية متطابقة.

اما بالنسبة للاختصاصات التشريعية للاقاليم فمن الواضح ان الاقاليم قد شكلت منذ البداية لتقوم بممارسة الاختصاصات في المجالات الاقتصادية،اذ كانت من المطاليب التي نادى بها الناطقون بالفرنسية من اجل تطوير مناطقهم التي اصابها الانهيار الاقتصادي، لذلك نرى ان غالبية الاختصاصات الممنوحة للاقاليم هي ذات طبيعة اقتصادية او مرتبطة بها.

وتختص المادتان ٣٤ و ١٣٩ من الدستور في بيان اختصاصات ومسؤوليات الاقاليم. ان هذه المواد الدستورية قد منحت البرلمان الفيدرالي صلاحية اصدار القوانين وتحديد مجالات الاختصاص بالنسبة للمؤسسات التشريعية الناشئة في الاقاليم باستثناء مايتعلق باختصاصات حكومات المجتمعات اللغوية والواردة في المواد١٢٧-١٢٩و ١٣٠ من الدستور. واشترط لاصدار هذه القوانين الفيدرالية التصويت عليها في البرلمان الفيدرالي بطريقة تصويت خاصة يصوت بها اعضاء المجتمعات اللغوية كل حسب انتمائه وباغلبية ثلثي اعضاء كل مجموعة. ان هذه الطريقة المعقدة تكون ضامنة لعدم تعدي السلطات التشريعية الفدرالية على اختصاصات الاقاليم.

ان الصلاحيات الممنوحة للاقاليم بالاستناد الى الدستور والقوانين النابعة عنه تتمحور حول ادارة الاراضي(البيئة واستخدام الاراضي) والسياسة الاقتصادية مثل التوظيف والتجارة الخارجية والزراعة وتنظيم شؤون الوحدات السياسية اللامركزية الاخرى كالبلديات والمقاطعات[٨٥]

---

[٨٥] هيوز ديمونت وآخرون، مصدر سابق، ص٩.

اجاز الدستور التنسيق بين برلمان الاقليم الوالوني وبرلمان المجتمع الفرنسي و برلمان اقليم بروكسل والاتفاق فيما بينها على ممارسة برلمان اقليم الوالون ومنطقة بروكسل كل او جزء من صلاحيات برلمان المجتمع الفرنسي.[٨٦]

٢-سلطة الاقاليم التنفيذية(الحكومات)

للاقاليم -اسوة بالوحدات القائمة على اسس مجتمعات لغوية- سلطة تشكيل حكومات خاصة بها تدير شؤونها في المسائل التي خصها الدستور بها. ان انتخاب اعضاء الحكومات للاقاليم الثلاثة(الفلاندر والوالون وبروكسل العاصمة) يتم عن طريق برلمانات هذه الاقاليم[٨٧]، كما ان آلية عملها وتشكيلها تكون وفق قوانين يصدرها البرلمان الفيدرالي وطبقاً للمادة الرابعة الفقرة الاخيرة من الدستور التي تفرض على اعضاء المجتمعات اللغوية التصويت في البرلمان الفدرالي حسب انتمائهم اللغوي وباغلبية الثلثين للمجلسين وبصورة متزامنة.

ان حكومات الاقاليم بما لديها من سلطات دستورية تستطيع ممارسة نشاطها في المجالات التي حددت كاختصاص للاقاليم(الاقتصاد، التجارة، البيئة..الخ). وان ممارسة هذه الاختصاصات من قبل الحكومة لاتقتصر على ماهو موجود داخل اقليم محدد، بل يمكن للحكومات العمل بنشاط في الميدان الخارجي والدولي وضمن المجالات التي حددها الدستور لها، لذلك نرى ان التجارة الخارجية هي من اهم نشاطات حكومات الاقاليم اذ لهذه الحكومات صلاحية ابرام المعاهدات الدولية في مجال مسؤولياتها الدستورية(الاقتصاد والتجارة..الخ)[٨٨]، الا ان المعاهدات التي تبرمها الاقاليم مع الجهات الدولية لاتكون محصورة بالمواضيع المحددة في الدستور كاختصاص للاقاليم، بل تكون كذلك في مجالات اخرى غير واردة ضمن الصلاحيات الحصرية للاقاليم، وحينها يجب على الاقاليم طلب اصدار قانون من قبل البرلمان الفدرالي وبطريقة التصويت الواردة في المادة الرابعة الفقرة الاخيرة منه من اجل تحديد شروط ابرام هذا النوع من المعاهدات[٨٩]

---

[٨٦] المادة ١٢٨ فقرة ١ من الدستور.

[٨٧] المادة ١٢٢ من الدستور.

[٨٨] المادة ١٦٧ فقرة ٣ من الدستور.

[٨٩] المادة ١٦٧ فقرة ٤ من الدستور.

ان طريقة ممارسة الاقاليم والمجتمعات لصلاحياتها الدستورية وتكليف هذه الوحدات بمهمة التشريع والتنفيذ وادارة هذه الصلاحيات دفع بعض من الباحثين الى تصنيف شكل الفيدرالية البلجيكية الواردة في الدستور ضمن الفيدراليات التشريعية التي تضع مسؤولية التشريع والتنفيذ والادارة على عاتق الوحدات المكونة لها.[٩٠]

الفرع الرابع: تعديل الدستور

يكتسب الدستور اهمية خاصة في المجتمعات التعددية، فقواعد الدستور المنظمة لشكل العلاقة بين القوميات والاثنيات وكيفية ممارستها لحقوقها الفردية والجماعية والآليات المتبعة لحمايتها وتطويرها تجعل من هذه الوثيقة تتمتع باهمية خاصة لان خرقها لا يؤدي فقط الى الاخلال بالمبادئ الاساسية في المجتمع، بل يؤدي كذلك الى هدم التوازنات بين الاثنيات والمجتمعات التعددية والتي يكون لها في النهاية نتائج كارثية.

ومن هذا المنطلق، ان تعديل الدساتير في المجتمعات التعددية والفيدرالية ذو حساسية كبيرة بالنسبة للعلاقة بين تلك المجتمعات والمؤسسات السياسية التي تدافع عنها، لذلك يكون الدستور في هذا النوع من المجتمعات بصعوبة تغيير قواعده وبكونه في كثير من الاحيان دستوراً جامداً او شبه جامد.

ويلاحظ ان الدستور البلجيكي لم يشترط موافقة الكيانات مادون الفدرالية (الاقاليم والمجتمعات)من اجل القيام بتعديل الدستور، ورغم ذلك فان الطريقة المتبعة في تعديل دستور بلجيكا هي معقدة وفيها كثير من العوائق العملية.

لقد اوكل الدستور مهمة الاعلان عن او الحق في تعديل الدستور الى السلطة التشريعية الفيدرالية(مجلسي البرلمان والملك)كما اشترط من اجل تعديل بنوده الاعلان عن حل مجلسي البرلمان مباشرة بعد الاعلان عن نية مراجعة الدستور،[٩١]بعدها يقوم الملك بالدعوة الى انتخابات تشريعية جديدة في مدة اقصاها ٤٠ يوما[٩٢]. ويقوم الملك والبرلمان الفدرالي بتحديد المواد المطلوب تعديلها، ويشترط من اجل مناقشة التعديل الدستوري حضور ثلثي اعضاء من

---

[٩٠] فرانسواز ماسار وبييتر بورسين،مرجع سابق،ص٢٢.

[٩١] المادة ١٩٥ الفقرة ١ و٢ من الدستور.

[٩٢] المادة ٤٦ الفقرة الاخيرة من الدستور.

مجلسي البرلمان ولا يجوز اقرار التعديل ما لم يتم التصويت عليه باغلبية الثلثين[٩٣].كما وضع الدستور حظراً زمنياً على تعديل الدستور وهي فترة نشوب الحرب او عدم قدرة مجلسي البرلمان على الاجتماع بحرية على اراضي المملكة البلجيكية،كذلك تم حظر تعديل المواد الخاصة بسلطات الملك الدستورية في اثناء فترة الوصاية عليه.[٩٤]

ومن خلال ملاحظة طريقة تعديل الدستور نرى ان المشرع الدستوري عقد من مهمة تعديل الدستور عملياً حين اشترط حل مجلسي البرلمان اولاً. ان هذا الشرط جعل من خطوات التعديل الدستوري في بلجيكا مسيرة على الجهة المنفذة(السلطة التشريعية الفيدرالية) ، وبعبارة اخرى يمكن القول انه وعلى الرغم من عدم وجود اجراءات من قبيل موافقة الحكومات الاقليمية والمجتمعات على تعديل الدستور، الا ان الدستور البلجيكي يبدو شبه جامد بسبب صعوبة اجراءاته.

الفرع الخامس

المحكمة الدستورية THE CONSTITUTIONAL COURT

لم يكن لبلجيكا حتى عام ٢٠٠١ مايمكن تسميته المحكمة الدستورية، ففي هذا العام وضمن التعديلات الدستورية التي جرت في البلاد جرت اعادة بناء ماكان يسمى سابقاً في دستور ١٩٩٤ بمحاكم التحكيم، وتم تعديل صلاحياتها وكذلك تغيير تسميتها رسمياً الى المحكمة الدستورية.

ونظراً لاهمية الدستور في حل المشاكل التي تنشأ بين الوحدات مادون الفدرالية والسلطة الفيدرالية ومابين تلك الوحدات نفسها يعد وجود محكمة دستورية متمتعة بسلطات واضحة من اهم علائم الدول الفيدرالية، لذلك كان عدم وجود محكمة دستورية بلجيكية في دستور ١٩٩٤ علامة فارقة على وجود نقص في المؤسسات الفيدرالية الدستورية في بلجيكا، ولكن بانشاء هذه المحكمة عام ٢٠٠١ اكتمل البناء الفيدرالي للدولة.[٩٥]

ان المحكمة الدستورية تختص بالنظر في جملة من القضايا اهمها، النزاعات الناشئة عن خرق المبادئ الدستورية المرتبطة بحماية الحقوق والحريات الفلسفية

---

[٩٣] المادة ١٩٥ فقرة ٥ من الدستور.

[٩٤] المواد ١٩٦ و١٩٧ من الدستور.

[95] Van Gervan,op,cit, p13.

والعقائدية للاقليات وحرية التعليم والسياسة التعليمية والقضايا المتعلقة بالنزاعات التي تنشأ بسبب ممارسة سلطات الاقاليم لصلاحياتها في اصدار القوانين في المجالات الخاصة بها، وتختص المحكمة كذلك بالنظر فى جميع النزاعات الناشئة بسبب ممارسة الاقليات لحقوقها الفلسفية وممارسة المجتمعات لصلاحياتها التعليمية والاقاليم لصلاحياتها التشريعية،اضافة الى اي نزاع تحيل محكمة او سلطة رسميةحسب القانون الى المحكمة الدستورية وفي النزاعات الناشئة بين صلاحية وتفسير القوانين الفيدرالية والقوانين الصادرة من قبل برلمان الاقاليم او المجتمعات اللغوية.[٩٦]

ويلاحظ من خلال تحليل النصوص الدستورية ان المشرع الدستوري البلجيكي لم يشر في اي نص من الدستور الى سمو القوانين الفيدرالية على القوانين تصدرها الاقاليم والمجتمعات اللغوية، اذ ان التسلسل الهرمي للقوانين، الذي يوجد عادة في الدول الفيدرالية التي تجعل من القوانين الفدرالية سيدة الموقف في حالة نشوء تعارض او نزاع او تصادم بين القوانين الوطنية والمادون الوطنية. ان هذا التسلل و التدرج القانوني ليس موجوداً في الدستور البلجيكي، بل انه ساوى بين القوة القانونية لكل من قوانين السلطة التشريعية الفيدرالية والسلطة التشريعية ما دون الفدرالية. ان المساواة قد جعلت مجال تصادم بين القوانين بين مستويي السلطة في بلجيكا واسعاً وبالتالي اصبح اللجوء الى المحكمة الدستورية لتبت في هذه النزاعات ضرورياً.[٩٧]

الاستنتاجات:

من خلال عرض اهم النصوص الدستورية الخاصة بتنظيم ظاهرة التعددية المجتمعية في بلجيكا يمكن استخلاص بعض النقاط الرئيسة:

١-ان بلجيكا دولة فيدرالية بنصوص صريحة واردة في الدستور، وان الفيدرالية البلجيكية تعترف بوجود ثنائية قومية في البلاد وجعله الاساس في مؤسسات الدولة السياسية والدستورية كافة. ان ولادة الفيدرالية في بلجيكا جاءت ضمن

[٩٦] النص المعدل من المادة ١٤٢ والتي تم تعديله في ٧-٨ من ايار عام ٢٠٠٧ الفقرات ١ و٢ و٣.
[٩٧] فرانسواز ماسار وبييتر بورسين، مصدر سابق،ص٢٢.

موجة من التعديلات الدستورية ابتداءً منذ عام ١٩٧٠ وترسخت في دستور ١٩٩٤ واستمرت الى عام ٢٠٠١.

٢-ان الدستور البلجيكي جاء لتعزيز حقوق القوميات والمجتمعات اللغوية ولم يهتم كثيراً بوجود امة بلجيكية واحدة ذات سيادة وسلطة واحدة. اذ ان مفهوم الدستور للدولة بعيدة كل البعد عن نظريات الدولة-الامة التي كانت سائدة في الدساتير البلجيكية في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين. ومن اجل التخفيف من حدة هذه الثنائية القومية في بلجيكا ووهن مفهوم الامة البلجيكية اهتم الدستور بمكانة الملك وجعله رمزاً للوحدة الوطنية. وهذا يبدو مقنعاً بسبب كون الملك لاينتمي الى اي من القوميتين الرئيسيين وبالتالي يمكن ان يكون رمزاً للوحدة الوطنية.

٣-البناء الفيدرالي للوحدات ما دون الوطنية تتكون من نمطين مزدوجين هما الاقاليم والمجتمعات اللغوية، ولهذه الوحدات برلمان وحكومة خاصة تدير الشؤون التي اناط الدستور بها، ان هذه الوحدات المكونة المزدوجة هي مايميز الفيدرالية البلجيكية عن غيرها من الفيدراليات. ويبدو ان اختلاف الرؤية السياسية لدى القوميتين(الهولندية و الفرنسية)لنمط تشكيل الفيدرالية والاساس المميز لهذه المكونات هما اللذان اوجدا هذين النمطين المختلفين للمكونات السياسية البلجيكية في الدستور، التي بقيت حاملة لاختلاف الرؤى القوميتين الفرنسية والهولندية للدولة.

٤-اوجد الدستور نظاماً لتقاسم المناصب والكوتا لمكونات بلجيكا الرئيسة، اذ اشتمل على تقسيم مجلس الشيوخ والحكومة الفيدرالية بين القوميتين الرئيسيين، كما جرى في سنة ٢٠٠٧تطبيق نظام الحصص في سلك القضاء. ان تقسيم المناصب بين المجتمعين الرئيسيين في بلجيكا جعل من هذه الدولة من الامثلة البارزة على ما يسمى بنظام تقاسم السلطة او بالديمقراطية التوافقية، اذ من النادر اصدار قوانين او مراسيم دون الاخذ بموافقة كل المجتمعات اللغوية، كما ان الحكومة الفيدرالية نفسها تقرر على اساس الاجماع وليس الاغلبية.

٥-تتمتع الوحدات او المكونات السياسية البلجيكية(الاقاليم والمجتمعات اللغوية)بسلطة واضحة في ميدان السياسة الخارجية والعلاقات الدولية، وهذه السلطة مستمدة من الصلاحيات الممنوحة لها في الدستور بالنسبة لادارة

القضايا التي تختص بها حتى على المستوى الخارجي. ان الدور المتزايد لهذه الاقاليم والمجتمعات على الساحة الدولية جعلها تصطدم في كثير من الاحيان بدور السلطة الفدرالية الخارجي. وحاول الدستور عن طريق فسح المجال امام امكانية تحويل او تفويض السلطات الى الحكومة الفيدرالية التقليل من وطأة هذه الاشكالية.

٦-نص الدستور صراحة على الاخذ بلنظام التمثيل النسبي في الانتخابات في عموم بلجيكا، ولكن بسبب التقسيم الحاد والصارم للمناصب والسلطات بين القوميات والاقليات لايبدو هذا النظام مؤثراً الا بالنسبة للاقليات الصغيرة.

المطلب الثالث

مقارنة بين الدستورين البلجيكي والجنوب الافريقي

على الرغم من ان دستوري بلجيكا وجنوب افريقيا قائمان على اسس فيدرالية ويعترفان بالتعددية الثقافية واللغوية في البلاد،الا ان هناك اختلافاً كبيراً بينهما في الكثير من الاصعدة والمجالات. وسنبين ذلك في الوجه الآتي:

الفرع الاول

اوجه الشبه بين دستوري جنوب افريقيا وبلجيكا

من خلال مقارنة النصوص الدستورية لكل من الدستورين البلجيكي لسنة ١٩٩٤ والجنوب الافريقي لسنة ١٩٩٦ وتحليله نرى انهما يتشابهان في جوانب عدة، اهمها:

١-يعترف الدستوران بوجود تعددية لغوية وثقافية في البلاد. اذ ان الدستور في جنوب افريقيا يقر بوجود ثقافات ولغات متعددة وجعل معظم اللغات،(تسعة لغات)لغات رسمية للدولة كما اعطى الصلاحيات والسلطات المعنية بتطوير تلك الثقافات واللغات.

كذلك الحال بالنسبة لدستور بلجيكا حيث الاعتراف الرسمي بالمجتمعات الثقافية وبالمناطق اللغوية،كما ان مؤسسات الدولة معنية بصورة اساسية في تجسيد هذه التعددية وتعد لغات بلجيكا الثلاث (الهولندية والفرنسية والالمانية)رسمية وفقاً للدستور.

٢-نظم الدستوران شكل الدولة على اساس النموذج الفيدرالي الذي يتميز بوجود اكثر من مستوى واحد للسلطة في الدولة، فقد اوجد الدستور في جنوب افريقيا ثلاثة مستويات للسلطة هي المستوى الفدرالي والمستوى الاقليمي والمستوى المحلي(البلديات) واعطائهم صلاحيات تشريعية وتنفيذية محددة.

ومن جانب آخر نظمت الفديرالية البلجيكية على أساس النمط الفيدرالي ايضاً ووجود مستوى آخر للسلطات مادون الوطنية ذي الطبيعة المزدوجة التي تتكون من اقاليم ومجتمعات،كما اوجد الدستور نمطاً محدوداً من الكيانات سماه بالكيانات الحضرية او الفيدرالية التي شكلت لتلائم وضع الاقليات الصغيرة داخل المجتمعات اللغوية والاقاليم البلجيكية(الفلاندر والوالون).

٣-تم وضع نظام التمثيل النسبي في الدستورين كطريقة وحيدة لاجراءات الانتخابات المتعددة، ومن المعروف ان نظام التمثيل النسبي يلائم كثيراً المجتمعات ذات التعددية القومية او الاثنية وكذلك بالنسبة لقدرتها على تمثيل الاقليات السياسية والحزبية كافة.

الفرع الثاني

اوجه الاختلاف بين دستوري جنوب افريقيا وبلجيكا

على الرغم من تشابه الدستورين من جوانب عدة كما بيّنا، الا انهما يختلفان في اكثر من جانب وفي اكثر من زاوية، ويمكن ايجاز الاختلافات بينهما على النحو التالي:

١-من حيث رؤيتهما للطبيعة الواحدة او الثنائيةللشعبين

ان دستور جنوب افريقيا يعد شعب جنوب افريقيا شعباً واحداً وان التنوع والتعدد اللغوي والثقافي فيه لا ينقص من قوة هذا الشعب ووحدته، اذ اهمل المشرع الدستوري الدعوات التي يطالب بها بعض الاثنيات والاعراق بجعل جنوب افريقيا ذات ثنائية عرقية او اثنية. ان هذا التصور ليس مدرجاً في الدستور فقط، بل ان اسس ادارة السلطة ووحدة السيادة وعدم التقسيم اللغوي والقومي للمناصب هي انعكاس واضح لهذا التصور.

اما بالنسبة لدستور بلجيكا فانه اقام الدولة على اساس مجتمعات و لغات متعددة وجعلها قاعدةً للبناء الفيدرالي للدولة، اي ان الدولة تتكون من اكثر من قومية وشعب وليس هناك اهتمام يذكر في الدستور بالشعب البلجيكي

الواحد او السيادة الواحدة، اذ ان السيادة القومية هي الاخرى مقسمة في بعض الاحيان بين القوميتين الرئيسيتين. وقد انعكس هذا التصور في الدستور على اسس الادارة والحكم والمؤسسات السياسية والدستورية في البلاد حيث التقسيم الواضح على اسس لغوية وقومية للمناصب.

٢-من حيث اسس تكوين الوحدات السياسية الاقليمية

ان الوحدات المكونة للفيدرالية في جنوب افريقيا(الاقاليم) ليست مبنية اساساً على قاعدة قومية او لغوية او اثنية، بل كان التكامل الاقتصادي والتنمية هما الاساسان اللذان انطلقا منهما المشرع الدستوري في ترسيم حدود الاقاليم. وبعكس هذا نرى ان كل الوحدات المكونة لبلجيكا(الاقاليم والمجتمعات لغوية) مبنية على اسس لغوية وقومية خالصة. فعلى الرغم من ان الاقاليم في بلجيكا لها صلاحيات اقتصادية وتنموية، الا ان حدودها الادارية رسمت في الدستور لتشمل وتتطابق مع حدود المجتمعات اللغوية.

٣-من حيث طبيعة تكوين البرلمان الفيدرالي وسلطاته

على الرغم من التكوين المزدوج للبرلمانين في كلا البلدين الا ان طبيعة تشكيل البرلمانين و الصلاحيات الممنوحة لهما يختلفان كثيراً.

فعلى صعيد تشكيل مجلس الشيوخ في جنوب افريقيا ان الحكومات الاقليمية هي التي تقوم بتعيين اعضاء هذا المجلس، في حين ان اعضاء مجلس الشيوخ في بلجيكا ينتخبون مباشرة من قبل مجتمعاتهم اللغوية، ومن البديهي ان انتخاب الاعضاء او تعيينهم يؤثر سلباً او ايجاباً على مقدار ومدى الصلاحيات الممنوحة لهم.

اما بالنسبة لتركيبة هذا المجلس فان الدستور في جنوب افريقيا لم يتضمن وجود تقسيم قومي او مقاعد مخصصة (كوتا) للقوميات واللغات الموجودة في البلاد ، اي ان المجلس لم يتم تشكيله على اسس قومية او لغوية. وبخلاف ذلك فرض الدستور في بلجيكا تقسيم المقاعد في مجلس الشيوخ على اسس لغوية او قومية،كما ان الآليات الدستورية للتصويت في المجلس بالنسبة للقضايا المتعلقة بالمجتمعات اللغوية تفرض موافقة اغلبية اعضاء هذا المجتمع.

فضلاً عن هذا لم يمنح دستور جنوب افريقيا صلاحيات واسعة لمجلس الشيوخ الا استثناءً بالنسبة للقوانين التي تؤثر على وضعية وصلاحيات الاقاليم، ويمكن القول ان مجلس الشيوخ في جنوب افريقيا ضعيف الصلاحية وتابع في اغلب الاحيان المجلس الوطني(النواب)ذي الصلاحيات الواسعة.

اما بالنسبة لصلاحيات مجلس الشيوخ في بلجيكا فهي واسعة ويشترك مع مجلس الممثلين في الكثير من الصلاحيات، فهو بذلك مجلس للقوميات كثير الصلاحيات على الرغم من عدم تساويه مع مجلس الممثلين.

٤-من حيث بنية الحكومة الفيدرالية

لم يفرض دستور جنوب افريقيا نظام الحصص او الكوتا بالنسبة للحكومة الفيدرالية او ضرورة اشراك الاقليات في الحكومة، فعلى الرغم من ان هذا النص كان موجوداً في الدستور الجنوب الافريقي الاول بعد انهيار نظام الابارتيد سنة ١٩٩٣، الا ان الدستور الجديد(١٩٩٦) لم يأت بذكر هذا النظاملتقسيم السلطة رغم فرضه على حكومات الاقاليم، وبذلك جعل الدستور النظام السياسي في جنوب افريقيا مبنياً على اساس حكومة الاغلبية وليس تقاسم السلطة او التوافق.

وبعكس ذلك فرض دستور بلجيكا على تشكيلة الحكومة الفدرالية ان تكون مقسمة مناصفة بين وزراء ناطقين بالهولندية ووزراء ناطقين بالفرنسية ولم يستثنَ من ذلك الا منصب رئيس الوزراء. وبذلك ان الدستور اوجد نظام تقاسم للسلطة بين القوميتين الرئيسيتين للحكومة الفدرالية ونظاماً للتصويت قائماً على اساس التوافق وليس الاغلبية. وقد توسع هذا المفهوم ليشمل السلطة القضائية والتقسيم اللغوي والقومي للقضاة في بلجيكا.

٥-من حيث الصلاحيات الدولية للوحدات المكونة للفيدرالية

لم يعط الدستور في جنوب افريقيا اية صلاحية للوحدات المكونة(الاقاليم) في المجال الدولي والسياسة الخارجية اذ بقيت الدولة محتكرة حصراً لهذا الميدان وظلت الاقاليم تمارس صلاحياتها ضمن اقليمها الخاص، بل اجاز الدستور ممارسة هذه الصلاحيات ايضاً من قبل الدولة الفدرالية في حالات محددة.

وعلى النقيض من ذلك فان الدور الخارجي الذي تضطلع به الوحدات المكونة للفدرالية البلجيكية هو احدى اهم العلامات البارزة لشكل التنظيم الدستوري في بلجيكا، اذ للاقاليم والمجتمعات اللغوية صلاحيات دولية ضمن الاختصاصات الممنوحة لها في الدستور، بما في ذلك صلاحية ابرام المعاهدات الدولية، وهذه الاختصاصات جعلت هذه الوحدات تنافس السلطة الفدرالية على الصعيد الدولي في كثير من الاحيان، مما حدا بالمشرع الدستوري الى وضع اسس محددة تستطيع فيها الوحدات المكونة للفيدرالية تفويض او تحويل صلاحياتها في المجال الدولي الى الهيئات والمؤسسات الفدرالية.

٦-من حيث طبيعة الاعتراف الدستوري بالتعددية اللغوية الثقافية

على الرغم من ان هناك اعتراف صريح في كلا الدستورين باللغات السائدة والتعددية الثقافية في البلاد، بما يشمل ايضاً طرق و وسائل حماية تلك الثقافات واللغات وتطويرها، الا انه يلاحظ ان الاعتراف بالتعددية الثقافية واللغوية في جنوب افريقيا لم يترتب عليه منح هذه الجماعات الحاملة لهذه الثقافات واللغات سلطات ادارية وقانونية جماعية وان المؤسسات الثقافية المتشكلة حسب نصوص الدستور لا تتمتع باية صلاحيات تشريعية او تنفيذية اذ تقتصر سلطاتها في مجالات تقديم الاقتراحات للسلطات والمراقبة.

في حين نرى ان الاعتراف الدستوري بالتعددية الثقافية واللغوية في بلجيكا ادى الى بناء الفيدرالية البلجيكية على اساس هذه التعددية وان المؤسسات السياسية التي بنيت على اساس هذه التعددية الثقافية واللغوية(المجتمعات والاقاليم) قد منحت صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة تضاهي في بعض الاحيان صلاحيات مؤسسات السلطة الفيدرالية ذاتها.

٧-حول المكانة الدستورية لكل من القوانين الفدرالية وقوانين الوحدات المكونة للفيدرالية

ابقى الدستور قوانين السلطة الفيدرالية بمنزلة اسمى من القوانين والمراسيم التي تصدرها مجالس التشريعات في الاقاليم، وهذا السمو شمل ايضاً دساتير المقاطعات التي تكون بمنزلة ادنى من الدستور او القوانين الفيدرالية. وبذلك ظلت جنوب افريقيا-اسوة بغالبية دول العالم- تتكون من نظام قانوني يقوم على اسس

الهرمية القانونية التي بمقتضاها يكون الدستور والقوانين الفيدرالية في قمة الهرم التشريعي.

لم يعط دستور بلجيكا منزلة خاصة للقوانين الفيدرالية ولم يجعلها تسمو على القوانين الصادرة عن برلمانات الاقاليم والمجتمعات اللغوية، اذ بنى الدستور البلجيكي النظام القانوني لهذه الفيدرالية الناشئة على اساس المساواة القانونية وليس الهرمية القانونية.

الفصل الثالث

التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول البسيطة

ان الطابع التعددي للمجتمعات ظاهرة عامة تشمل كل المجتمعات في الغالبية العظمى من دول العالم تقريباً ، وهو بذلك لا يقتصر على الدول الفيدرالية التي تبنى احياناً وفق هذا التقسيم التعددي للمجتمعات بل تشمل الدول البسيطة المنتظمة على اساس غير فيدرالي ايضاً، اذ ان الاعتراف بالتعددية المجتمعية(اللغوية والمذهبية والقومية) يمكن ان يكون في الدول الفيدرالية (المركبة) والدول البسيطة على حد سواء.

ان دراسة التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول البسيطة تكتسب اهمية كبرى في فهم كيفية تنظيم الدساتير في تلك المجتمعات لمشكلة التعددية المجتمعية. فالمعروف ان البناء الدستوري والسياسي والاداري في الدول البسيطة يختلف كثيراً عما هو عليه في الدول الفيدرالية، كما ان اسس تنظيم الدستور للتعددية المجتمعية والفلسفة السياسية الكائنة ورائها تختلف في الدول البسيطة عما هو كائن في الدول المركبة، لذلك فان دراسة التجارب الدستورية المنظمة للتعددية المجتمعية في الدول البسيطة تستطيع ان تساهم في فهم آلية التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في الدول والمجتمعات كافة.

وعلى ضوء ماتقدم، نخصص هذا الفصل لدراسة التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في لبنان وايطاليا. ان انتقاءنا لهاتين التجربتين تأتي في نطاق كونهما مجتمعات تعددية- بدرجات متفاوتة - كما ان آلية تنظيم هذه التعددية قد جرت وفق مؤسسات واطر الدولة البسيطة التي كثيراً ما تنتقد بعدم امكانيتها تنظيم التعددية المجتمعية، بخلاف الدولة الفيدرالية التي يعتقد انها اكثر الاشكال ملائمة لتنظيم المجتمعات التعددية.

لذلك سنقسم هذا الفصل الى مبحثين، نتناول بالبحث في اولهما التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في لبنان، وفي ثانيهما التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في ايطاليا، وعلى الوجه الآتي:

المبحث الأول

التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في لبنان

كثيراً ما يدور الحديث عن النظام الدستوري والسياسي في لبنان كونه مؤسساً على اسس التوافقية السياسية والتقسيم الطائفي للسلطات التشريعية والتنفيذية بحيث اصبح هذا البلد من الامثلة الكلاسيكية والشائعة في المنطقة عن النظم الدستورية والسياسية القائمة على التعددية الثقافية والطائفية. ان دراسة التكوين الاجتماعي والطائفي في لبنان وكيفية انعكاس هذا التكوين على مؤسساته الدستورية والسياسية يمكن ان يقدم فهماً افضل للاسس التي انشأت عليها هذه الدولة وكيفية تنظيمها للتعددية المجتمعية(الثقافية والطائفية)والاليات الدستورية المتبعة لادارة هذا التنوع والتعددية المجتمعية. وسنبين ذلك كالآتي:

المطلب الاول

المجتمع والدولة في لبنان

يتميز لبنان بالتعددية سواء كان في المجتمع او في الدولة، ومن اجل اعطاء صورة اوضح لهذه التعددية وربطها بتاريخ لبنان و التكوين الاجتماعي فيه، قمنا بتقسيم هذا المطالب الى ثلاثة فروع وعلى الوجه الآتي:

الفرع الاول

التاريخ السياسي للطوائف اللبنانية

يتميز المجتمع اللبناني بوجود تنوع ديني ومذهبي كبير متكون بصورة رئيسة من المسيحيين(الموارنة والروم والارمن) والمسلمين السنة والمسلمين الشيعة والدروز، اضافة الى وجود مذاهب وقوميات صغيرة كثيرة العدد تصل الى حوالي العشرين.

قبل الفتح الاسلامي للبنان كانت المسيحية هي المذهب السائد في لبنان، ولكن بعد انتشار الاسلام تزايد التنوع الديني في البلاد ليس بسبب اعتناق الاسلام، وتوافد المسلمين العرب الى لبنان فحسب، بل بسبب الانقسام الذي حصل في المجتمع المسيحي نفسه ايضاً.

لقد ظهرت الطائفة المسماة الآن بالموارنة في القرن الخامس الميلادي في شمال سوريا حين نشأ خلاف لدى الطائفة الدينية المسيحية في المجمع الخليقدوني حول طبيعة المسيح، فهل هو ذو طبيعة واحدة او ذو طبيعتين، وقد دافع القديس مارون عن الطبيعة المزدوجة للمسيح، ومنذ ذلك التاريخ انقسم المجمع بين طائفتين اولهما يؤمنون بالطبيعة المزدوجة للمسيح(الاله والبشر)وسموا باتباع الكنيسة الخلقيدونية برئاسة القديس مارون والثانية المتمردون على الكنيسة الذين يؤمنون بالطبيعة الواحدة للمسيح سموا بـ(الكنيسة السريانية اليعقوبية).[1] وقد انقسمت الكنيسة الخلقيدونية في القرن الثامن الى كنيستين مستقلتين هما الكنيسة المارونية والكنيسة الملكية او الرومية القريبة من دولة بيزنطة.[2] وبسبب وقوف البيزنطيين الى جانب الكنيسة الرومية واضطهادهم لاتباع كنيسة الموارنة هاجر الموارنة في القرن الثامن الميلادي من مناطقهم داخل الدولة البيزنطية الى لبنان واستقروا في جبالها الشمالية.[3]

بسبب الثورة التي قام بها المسيحيون ضد الدولة العباسية سنتي(٧٥٨م-٧٥٩م) ومن اجل بسط نفوذ الدولة على هذه المنطقة المتمردة شجع الخليفة ابو

---

[1] د. سردار قادر محي الدين، الديمقراطية التوافقية في الدول النامية(دراسة حالة لبنان)، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص٢١٩.

[2] د. عصام سليمان، مرجع سابق، ص٦١.

[3] د. سردار قادر محي الدين، مرجع سابق، ص٢٢٠.

جعفر المنصور القبائل العربية على الهجرة الى لبنان اذ هاجرت اولى القبائل العربية المسماة بالتنوخية الى لبنان في ذلك التاريخ واستقر التنوخيون بقيادة الامير ارسلان في منطقة البقاع ووادي التيم وبيروت. وكانت هذه الهجرة هي اول ظهور للقبائل العربية المسلمة المستقرة في لبنان.[٤] وبعد تأسيس الدولة الفاطمية الشيعية الاسماعيلية في مصر هاجر كثير من المسلمين السنة الهاربين من السيطرة الفاطمية واستقروا في المناطق الساحلية من لبنان. وتزايد عدد السنة في لبنان اثناء حكم المماليك اذ استقروا في بيروت وصيدا وطرابلس. وقد تعزز الوجود السني في لبنان ابان فترة حكم العثمانيين الطويلة للبلاد.[٥]

اما تاريخ تواجد الشيعة في لبنان فأنه وان بدأت برأي البعض بنفي الصحابي ابو ذر الغفاري الى جنوب لبنان في العهد الاموي والتجاء كثير من الشيعة الى جبال لبنان هرباً من بطش الامويين والعباسيين، الا انها تعززت بعد امتداد نفوذ القرامطة في القرن العاشر الى مناطق جنوب لبنان وسيطرة الدولة الحمدانية الشيعية على الاجزاء الشمالية من لبنان وظهور الدولة الفاطمية في مصر[٦]. اما بالنسبة للدروز الذين يعدون احدى طرق الباطنية الاسماعيلية التي ظهرت عام ١٠١٧ في عهد الخليفة الفاطمي الحاكم بأمر الله، وبسبب سقوط الدولة الفاطمية هاجر الدروز من الديار المصرية الى بلاد الشام وان بداية هجرتهم الى لبنان كانت الى منطقة وادي التيم في بداية القرن الحادي عشر و منها انتشروا الى اجزاء اخرى جبلية من لبنان[٧]

وفي بداية القرن العشرين وبسبب المجازر التي تعرض لها الارمن داخل الدولة العثمانية هاجرت اعداد كبيرة منهم الى لبنان واستقروا بصورة رئيسة في بيروت، وبذلك اضيف الى التركيبة الدينية- المذهبية اللبنانية مكون ديني- قومي آخر زاد من التنوع و التعقيد الموجود اصلاً في المجتمع اللبناني.

---

[٤] د. محمد علي مكي، لبنان(٦٣٥-١٥١٦) ، دار النهارللنشر، بيروت ١٩٧٩ ،ط٢ ،ص٦٧-٦٩.

[٥] د.كمال الصليبي، تاريخ لبنان الحديث، دار النهار للنشر، بيروت، ١٩٧٢ ، ط٣، ص١٧.

[٦] د.محمد علي مكي، مصدر سابق،ص٨٣.

[٧] د.حسن امين البعيني، دروز سوريا ولبنان في عهد الانتداب الفرنسي ١٩٢٠-١٩٤٣، المركز العربي للابحاث والتوثيق، بيروت ١٩٩٣ ،ص٣١-٣١.

الفرع الثاني

تكوين وتوزيع الطوائف في لبنان

ان الطابع التعددي للمجتمع اللبناني يرتبط كثيراً بموقع لبنان الجغرافي وطبيعة تضاريسه الجبلية الوعرة. فموقع لبنان الذي يربط بين الشرق والغرب براً و بحراً قد جعل منه هدفاً لحملات وغزوات الشعوب والجيوش والدول التي حاولت السيطرة على الطرق الرئيسة،كما ان وقوعه بين الامبراطوريات الكبرى في المنطقة كالامبراطورية البيزنطية المسيحية(في تركيا الحالية) والدولة العباسية السنية المذهب في بغداد والدولة الفاطمية الشيعية المذهب في مصر قد جعل منه تحت التأثير الحضاري والسياسي والديني لهذه الامبراطوريات والدول. وكان لطوبوغرافيا لبنان الجبلية ان جعلها ملجأ لكل فار وملاحق بحثاً عن الحرية والامان. كل هذه العوامل جعلت من لبنان مجتمعاً شديد التأثر والتغير بالعامل الخارجي وبالتالي ذا تعددية دينية ومذهبية واضحة.[٨]

يتكون المجتمع اللبناني في الوقت الحاضر من اكثر من ١٨ طائفة دينية ومذهبية، الا ان حجم هذه المكونات ونسبتها العددية تختلف اختلافاً كبيراً. وسنوضح ذلك كالآتي:

اولاً: المسيحيون، ينقسم المسيحيون في لبنان الى عدة طوائف اهمها:

١-الموارنة:كان الموارنة بداية القرن العشرين يشكلون حوالي ثلث سكان لبنان، ولكن نسبتهم العددية تقلصت الان وباتوا يشكلون اليوم ١٩,٤٧٪ من سكان لبنان[٩]، ولكنهم مازالوا يشكلون اكبر طائفة مسيحية في لبنان. ويتوزع الموارنة في شمال جبل لبنان وجبل كسروان وجزين والمتن مع اعداد قليلة منهم في الاجزاء الجنوبية – الشرقية من البلاد.[١٠] وقد ظلت الموارنة منذ ايام الاستعمار الفرنسي اهم طائفة من حيث القوة والنفوذ.

٢-الروم الارثوذوكس: وهم الطائفة المسيحية الثانية من حيث نسبتهم العددية ويشكلون نسبة ٦,٨٥٪ من السكان، وكانوا تاريخياً في صراع مع الموارنة،

---

[٨] د.عصام سليمان، مرجع سابق، ص٦٠-٦١.

[٩] www.aljazeera.net.

[١٠] ماريا معلوف، الغاء الطائفية السياسية بين المؤيدين والمعارضين. شركة الخليج للطباعة والنشر، بيروت،٢٠٠٤، ص٥٩.

ويتوزعون بشكل رئيس في منطقة الكورة وشمال لبنان وعكار، وفي داخل العاصمة بيروت.[١١]

٣-الروم الكاثوليك: وهم يشكلون نسبة ٤,٥٥٪ من السكان، ويسكنون بشكل رئيس في مدينة زحلة في البقاع وجزين وفي شرق مدينة صيدا الجنوبية والعاصمة بيروت.[١٢]

٤-الارمن الارثوذوكس: يختلف الارمن الارثوذوكس عن بقية الارثوذوكس كونهم يتميزون عنهم من الناحية القومية واللغة، اذ بالأضافة الى كونهم من الارثوذوكس فانهم يهتمون بحماية لغتهم الارمنية. ويشكلون نسبة ٢,٢٧٪ من سكان لبنان ويتواجدون بصورة رئيسة في الاجزاء الشمالية من بيروت ومناطق من البقاع وخصوصاً مدينة عنجر[١٣]

ثانياً- المسلمون السنة: في عام ١٩٢٢ كانت نسبة السنة في لبنان تتجاوز ٢٢٪، اذ كانوا يعدون الطائفة الكبرى الثانية بعد المسيحيين. اما نسبة السنة في لبنان اليوم فانها ارتفعت بشكل اكبر لتصل الى ٢٩٪ من السكان.ويتوزع السنة بشكل رئيس على المناطق الشمالية من لبنان ومنطقة طرابلس والمناطق الساحلية الاخرى كصيدا وبيروت العاصمة وعكار.[١٤]

ثالثاً- المسلمون الشيعة: كان الشيعة يشكلون سنة ١٩٢٠ حوالي ١٧٪ من سكان لبنان، الا ان هذه النسبة تغيرت اليوم واصبح الشيعة يشكلون اليوم نسبة ٢٥٪ من مجموع سكان المجتمع اللبناني. ويوجد الشيعة بشكل رئيس في منطقة جبل عامل وفي جنوب لبنان وسهل البقاع ومدينة بعلبك، وقد ساعد وجود الجيش السوري في البلاد ١٩٧٦-٢٠٠٥ ومحاباته للطائفة الشيعية على توسع انتشار الشيعة في مناطق لم يكونوا في السابق موجودين فيها.[١٥]

رابعاً- الدروز: يشكل الدروز نسبة ٥,٣٨٪ من سكان لبنان، ورغم قلتهم العددية الا انهم لعبوا دوراً بارزاً في الحياة السياسية اللبنانية. وعلى الرغم من

---

[١١] المصدر نفسه، ص٦٠.

[١٢] المصدر نفسه،ص٦٠.

[١٣] د. سردار قادر محي الدين، مرجع سابق،ص ٢٧٠.

[١٤] د. حيدر ابراهيم علي وميلاد حنا، ازمة الاقليات في الوطن العربي، دار الفكر، دمشق،٢٠٠٢، ص١٠١.

[١٥] المصدر نفسه،ص١٠١.

كونهم من المسلمين الا ان معتقداتهم الخاصة جعلت منهم طائفة مستقلة وذات توجهات سياسية مختلفة. ويتوزع الدروز بشكل رئيس في مناطق جبل الشوف ووادي التيم والمتن وبعض مناطق الجنوب اللبناني[١٦]

المطلب الثاني
نشأة الدولة اللبنانية الحديثة

نوزع هذا المطلب على فرعين، وذلك كالآتي:

الفرع الاول
الاساس التاريخي لنشوء نظام التعددية الطائفية في لبنان

كانت الاراضي اللبنانية الحالية ابان الحكم العثماني وحتى هجوم القوات المصرية على المنطقة عام ١٨٤٠ مجزأة وتابعة اداريا لولاية طرابلس في الشمال وولاية صيدا في الجنوب، مع تبعية بعض مناطقها الوسطى والشرقية الى ولاية دمشق،[١٧] وبعد تدخل الدول الكبرى ضد المصريين وانسحابهم من لبنان شهدت البلاد عام ١٨٤٠ حرباً اهلية واسعة بين الموارنة والدروز، هذه الحرب كان لها عظيم الاثر في انشاء نظام القائمقاميتين، المارونية والدرزية، في منطقة جبل لبنان عام ١٨٤٢، اذ رأت الاطراف ان امكانية التعايش بين الطائفتين في ادارة واحدة صعبة[١٨]. ان هاتين القائمقاميتين على الرغم من صلاحياتهما المحدودة الا انهما عدتا بداية تكوين الدولة اللبنانية الحديثة وفق نظام الطوائف او مايسميه البعض بالفيدراليات الطائفية.[١٩]

---

[١٦] د. سردار قادر محي الدين، مرجع سابق،٢٢٤.

[١٧] د. خالد قباني، مصدر سابق، ص٢٥١.

[١٨] كان هناك منذ بداية تشكيل القائمقاميتين خلاف حول كيفية تشكيلهما والصلاحيات الممنوحة لهما فقد اراد القنصل الفرنسي بوربيه ان يكون تحديد صلاحيات القائمقامية مبنياً على اساس شخصي مذهبي بمعنى حكم القائمقام الدرزي لجميع الدروز اينما كانوا وكذلك بالنسبة للقائمقام الماروني لحكم المسيحيين اينما كانوا. بينما طالب القنصل البريطاني روز ان يطبق المفهوم الاقليمي والجغرافي لا الشخصي بالنسبة للصلاحيات،اي ان قائمقامية الشمالية المارونية تحكم منطقتها والدرزية الجنوبية تحكم منطقتها فقط دون النظر الى الاشخاص الموجودون تحت امرتها،كما تم تقديم اقتراحات حول تبديل السكان بين القائمقاميتين بسبب الكره والحقد الموجودين بين الطائفتين. انظر بهذا الخصوص د. خالد قباني،اللامركزية ومسالة...مصدر سابق،ص٢٦٤

[١٩] د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية و لبنان....مرجع سابق،ص٩١.

تشكل نظام القائممقاميتين بناء على مقترح قدمة مستشار النمسا الشهير مترنيخ للدول الكبرى(بريطانيا وفرنسا وروسيا) وحسب هذا المشروع فقد تم تشكيل ورسم حدود هاتين القائممقاميتين على اساس طائفي، ماروني ودرزي، يكون قائمقام القائممقامية المارونية من المسيحيين غير اللبنانيين وقائمقام القائمقامية الدرزية من الدروز، ويكونان تابعين للوالي العثماني في صيدا، كما قضت الاتفاقية بعد تعديلها بتشكيل مجلس ادارة مختلط لكلتا القائممقاميتين متكون من ممثلي الطوائف اللبنانية الستة كافة وممثل عن المتصرف وقاض، يكون متمتعاً بالصلاحيات القضائية والمالية والادارية والفصل في كل الدعاوى التي تقع بين اللبنانيين من مختلف الطوائف.[٢٠]

ان الاساس الطائفي الذي شكل بموجبه نظام القائممقاميتين قد كان اللبنة الاولى لشكل الحكم المستقبلي في لبنان وهو النهج الذي اعتمد ايضاً في عهد المتصرفية(١٨٦٠-١٩١٤) وعهد الانتداب والاستقلال، عن طريق الاقرار بالطوائف الست الكبرى كطوائف قائمة بذاتها، وبحقوقها الجماعية في ادارة الشؤون العامة وتشكيل الهيئات والادارات العامة بالاستناد على ممثلي كل طائفة ومصالحها الخاصة.[٢١]

في عام ١٨٦٠ واثر اضطهاد العثمانيين للمسيحيين في لبنان والحرب الاهلية الجديدة التي نشبت بين المسيحيين والدروز اجتمعت الدول الكبرى في بيروت مرة اخرى لوضع حد لهذا الاضطهاد، وتم الاتفاق على تشكيل لجنة دولية مشتركة مكونة من ممثلي جميع الدول الكبرى، اذ قدم الجانب الروسي مقترحاً يتضمن تشكيل ثلاث قائمقاميات(مارونية، درزية، ارثوذكسية)، الا ان الدول الاخرى رفضته. وبعد عدة اجتماعات تم الغاء نظام القائمقاميتين واقرار بروتوكول رقم ١ في التاسع من حزيران ١٨٦١ الذي حدد نظاماً دولياً للحكم في جبل لبنان، وتم تعديل هذا البروتوكول في ايلول ١٨٦٤.[٢٢]

---

[٢٠] د.احمد سعيفات،الانظمة السياسية والمبادىء الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨، ص٢٥.

[٢١] المصدر نفسه، ص٢٦.

[٢٢] د.سمير صباغ، الدستور اللبناني من التعديل الى التبديل، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠،ص ١٤٤-١٤٥.

وحسب هذا البروتوكول الدولي، الذي سمي بنظام المتصرفية، تم انشاء متصرفية جبل لبنان، تبدأ من جنوب طرابلس شمالاً وتنتهي الى شمال صيدا جنوباً، ومنح المتصرفية استقلالاً ذاتياً داخلياً وربطها مباشرة بالعاصمة استنبول والغى سلطة الولاة العثمانيين في صيدا ودمشق [٢٣]

يترأس المتصرفية- حسب الفقرة الاولى من المادة الاولى من البروتوكول- حاكم مسيحي يعينه الباب العالي ويكون خاضعاً له مباشرة ولا يجوز تبديله الا بعد اعلام الدول الكبرى ذلك قبل ثلاثة اشهر، ولكنه خاضع ادارياً وسياسياً لسلطة الباب العالي. واعطيت للمتصرف جميع الصلاحيات التنفيذية وجني الضرائب[٢٤]. وتضمنت المادة الثانية من البروتوكول تأسيس سلطة تمثيلية سميت بمجلس الادارة المركزية متكون من اثني عشر عضواً منتدبين من قبل الاقضية على اساس الطوائف، إذ شمل المجلس ٤ مقاعد للموارنة و٣ للدروز و٢ للروم الارثذوكس و ١ للسنة و١ للشيعة و١ للروم الكاثوليك، وكانت صلاحيات المجلس استشارية ورقابية[٢٥]

وشمل البروتوكول ايضا تنظيم السلطة القضائية اذ جاء في المادة السادسة منه النص على تشكيل ثلاث محاكم بداءة تتكون من قاض ونائب ومن ستة مدافعين رسميين او وكلاء تنتخبهم الطوائف بمعدل وكيل عن كل طائفة من الطوائف الست الرئيسة وتشكيل مجلس قضاء اعلى من ستة قضاة يختارهم الحاكم بنفسه من الطوائف الست الرسمية.[٢٦] وبذلك تم تاسيس السلطة القضائية وفق نظام التمثيل والحصص الطائفية، وقد بقي هذا البروتوكول نافذاً لغاية انتهاء الحكم العثماني للبلاد عام ١٩١٤.

الفرع الثاني

موقف الطوائف من تشكيل دولة لبنان الكبير في مرحلة الانتداب الفرنسي

كان لبنان ضمن المناطق التي فقدتها الامبراطورية العثمانية في الشرق بعد الحرب العالمية الاولى، ففي اثناء الحرب اجتمع الحلفاء (بريطانيا، فرنسا، روسيا)

---

[٢٣] د. احمد سعيفات، مصدر سابق، ص٢٩.

[٢٤] المصدر نفسه، ص٢٩.

[٢٥] المصدر نفسه، ص٣٠.

[٢٦] د. خالد قباني، مصدر سابق، ص٢٩١.

لتقسيم ارث الامبراطورية العثمانية حسب ماعرف باتفاقية سايكس-بيكو واصبحت لبنان وفق هذه الاتفاقية ضمن المناطق الفرنسية.

في السابع من تشرين الثاني ١٩١٨ نزلت القوات الفرنسية في ميناء بيروت، ومنذ ذلك الحين اصبح لبنان لحد عام ١٩٤٣ تحت الاحتلال ثم الانتداب الفرنسي.[٢٧] وفي الاول من ايلول سنة ١٩٢٠ اعلن عن قيام((لبنان الكبير المستقل)) بعد ضم المدن الساحلية (بيروت، طرابلس، صيدا)اليها وبعض الاقضية من لواء دمشق. كما اعلن عن القرار المرقم ٣٣٦ القاضي بوضع الاطار الاداري العام للبنان، والذي كان بمثابة القانون الاساس لدولة لبنان الكبير.[٢٨] وظل معمولاً به حتى وضع الدستور اللبناني الدائم عام ١٩٢٦.

شكل القرار رقم ٣٣٦ حكومة لبنانية يرأسها حاكم فرنسي ولجنة تنفيذية يعينها الحاكم ايضاً،كما وضع بجانب الحكومة لجنة ادارية مشكلة على اساس تمثيل الطوائف بمعدل ١٠ اعضاء للطوائف المسيحية و ٥ اعضاء للطوائف الاسلامية. وكان الحاكم رئيس اللجنة الادارية، اما نائب الرئيس فكان من المسيحيين الموارنة[٢٩]

وفي عام ١٩٢٢ تم انتخاب مجلس تمثيلي وحل محل اللجنة الادارية، وهذا المجلس هو الذي كلف بجانب الفرنسيين بوضع دستور ١٩٢٦.[٣٠]

كانت الطوائف اللبنانية منقسمة سياسياً حيال مستقبل بلادهم السياسي وقيام دولة لبنان الكبير، فقد ايد المسلمون السنة بصورة عامة الاستقلال النسبي ضمن دولة سوريا العربية، اي انهم وقفوا ضد الاستقلال السياسي والاداري التام للبنان اذ كانوا يرون في انضمامهم الى دولة لبنانية يسيطر عليها المسيحيون تهديداً بفصلهم عن العالم الاسلامي- العربي الذي ينتمون اليه[٣١]، وكان لغالبية الروم الارثذوكس موقف مشابه لموقف المسلمين السنة[٣٢]. اما المسيحيون- باستثناء الروم الارثذوكس- فقد كانوا مع قيام دولة للبنان مستقلة

---

[٢٧] المرجع السابق... ص٣١٦.

[٢٨] د.احمد سعيفات، مصدر سابق، ص٣٥.

[٢٩] د.خالد قباني، مرجع سابق، ص٣٣٩-٣٤٠.

[٣٠] المرجع السابق،ص٢٤١.

[٣١] د.كمل الصليبي،مرجع سابق، ص٢١٤.

[٣٢] د. سمير صباغ، مرجع سابق، ص٢١٤.

سياسياً وادارياً وكان بطريك الطائفة المارونية الياس حويك من اشد المنادين بها. وقد كان لطائفة الروم الكاثوليك نفس الموقف المؤيد للبنان المستقل.[٣٣]

وبالنسبة لموقف المسلمين الشيعة من استقلال لبنان فعلى الرغم من تأييد بعضهم لقيام اتحاد دولة عربية مع سوريا الا ان غالبيتهم كانوا مع البقاء ضمن دولة لبنانية صغيرة متعددة الطوائف وضد الاتحاد مع سوريا الذي يجعل منهم طائفة صغيرة بين غالبية سنية.[٣٤]

اما الدروز فقد كانوا مع قيام دولة لبنان الكبيرة والمستقلة حيث يمكن ان يلعب الدروز، كما في السابق، دوراً سياسياً كبيراً، وقد كان احد زعمائهم البارزين وهو محمود جنبلاط ضمن قائمة الشخصيات التي طالبت مؤتمر فرساي بتنفيذ مشروع لبنان الكبير.[٣٥]

المطلب الثالث

التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في دستور لبنان النافذ

ان التنظيم الدستوري للتعددية الطائفية السياسية الموجودة الآن في النظام الدستوري والسياسي اللبناني هو الذي اوجده دستور لبنان النافذ حالياً والصادر سنة ١٩٢٦، فعلى الرغم من ان الدستور قد اجريت عليه تعديلات كثيرة كان اهمها تعديلي سنة ١٩٤٣ وسنة ١٩٩٠، الا ان المبادئ الاساسية للتعددية الطائفية لم يجر عليها تغيير كبير.

الفرع الاول

عملية كتابة واصدار دستور ١٩٢٦

اوجبت المادة الاولى من صك الانتداب على فرنسا وضع قانون اساس لسوريا ولبنان خلال مدة اقصاها ٣ سنوات بعد تنفيذ الانتداب، وبما ان الانتداب الرسمي لفرنسا على لبنان لم يبدأ رسمياً الا في ٢٩ ايلول ١٩٢٣ بعد قرار مجلس عصبة

---

[٣٣] المصدر نفسه، ص٢١٥.

[٣٤] المصدر نفسه، ص٢١٦.

[٣٥] المصدر نفسه، ص٢١٦-٢١٧.

الامم، لذلك كان لزاما على سلطة الانتداب(فرنسا)اصدار دستور خاص بلبنان في مدة اقصاها ٢٩ ايلول ١٩٢٦.[٣٦]

في عام ١٩٢٤ شكلت وزارة الخارجية الفرنسية لجنة ثلاثية برئاسة بول بونكور لوضع الدستور اللبناني، وقامت اللجنة بالاتصال بالشخصيات اللبنانية لاستفتائها بشأن النظام الدستوري وعلاقة لبنان بفرنسا[٣٧]. وقد تجاهلت اللجنة الثلاثية المجلس التمثيلي اللبناني في هذه المسألة متحججةً بأن المجلس ليس تاسيسياً ولايمكنه وضع الدستور، الا ان اعضاء المجلس شجبوا هذا التصرف و طالبوا فرنسا باشراكهم في كتابة الدستور.[٣٨]

في ١٠ كانون الاول ١٩٢٥ ابلغ الفرنسيون اعضاء المجلس التمثيلي بالموافقة على تكليف المجلس التمثيلي بوضع الدستور وان مهمة فرنسا تكون الاشراف على سير الجلسات الدستورية ومناقشات المجلس التمثيلي حول وضع الدستور اللبناني.[٣٩]

شكل المجلس التمثيلي اللبناني لجنة((القانون الاساسي))برئاسة موسى نمور وعضوية ١٢ شخصاً من الاعيان واعضاء المجلس، ويبدو ان اعضاء لجنة القانون الاساسي قد جعلوا من مشروع الدستور الذي اعده الفرنسيون اساساً لعملهم مع القيام ببعض التعديلات عليه[٤٠]

وفي ١٩ ايار سنة ١٩٢٦ اجتمع المجلس التمثيلي في دورة استثنائية لاقرار مشروع الدستور الذي اعدته لجنتها الدستورية، وبعد مناقشات دامت ثلاثة ايام اعلن المفوض السامي الفرنسي دو جوفنال في ٢٣ ايار وضع الدستور موضع التنفيذ.[٤١]

---

[٣٦] نقلاً عن د.احمد سعيفات،الانظمة السياسية ....مرجع سابق،ص٥٦.

[٣٧] كانت الاجوبة التي حصلت عليها اللجنة حول المواضيع الرئيسية متباينة وحسب الطوائف، فقد رأى البعض ضرورة جعل لبنان ملكية ووضع ملك من عائلة بوربون على راسها، فيما راي آخرون ضرورة جعل لبنان امارة على راسها امير من ابناء الشريف حسين، كما طالب اخرون بجعل لبنان بلد مستقل تحت الحماية الفرنسية.حول هذا الموضوع انظر:

ادمون رباط،الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠، ص٣٤٩.

[٣٨] د.سمير صباغ، المصدر نفسه، ص٢٩٥.

[٣٩] المرجع السابق، ص٢٩٦.

[٤٠] ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠، ص٣٦٣.

د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢ ،ص٢٢٤.

وبعد اقرار الدستور واعلانه تحول المجلس التمثيلي الى مجلس نيابي و انتخب اول رئيس جمهورية من الروم الارثذوكس وهو شارل الدباس،[٤٢] كما تم تعيين اوغست حبيب من الطائفة المارونية المسيحية رئيساً للوزراء، وجرى انتخاب موسى نمور من الموارنة ايضاً رئيساً لمجلس النواب، اما رئاسة مجلس الشيوخ فكانت من حصة المسلمين السنة بشخص محمد الجسر.[٤٣]

كان دستور ١٩٢٦ متأثراً بالدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة لسنة ١٨٧٥[٤٤]، وقد نظم الدستور التقسيم الطائفي لوظائف الدرجة الاولى في المادة ٩٥ منه، التي نظمت نظام الحصص الطائفية في الدستور، وقد ادخلت هذه المادة في الدستور نتيجة لاصرار المسلمين(السنة والشيعة والدروز) بسبب التخوف من تهميش المسيحيين لهم[٤٥]، كما جعل الدستور من الفرنسية والعربية لغتين رسميتين في البلاد. وعلى الرغم من ان الدستور اللبناني الحالي هو نفس دستور ١٩٢٦ الا ان تعديلات كثيرة اجريت عليه، كان اهمها تعديل سنة ١٩٤٣، وتعديل سنة ١٩٩٠ بعد التوقيع على اتفاقية الطائف.

الفرع الثاني: ديباجة الدستور

ان ديباجة الدستور اللبناني جاءت ضمن التعديل التاسع للدستور بعد صدور الوفاق الوطني في الطائف عام ١٩٩٠، اذ ان كثيراً مما جاء فيها هو حصيلة ما توصل اليه اللبنانيون في الطائف.

لقد حسمت ديباجة الدستور كثيراً من الآراء والمواقف والمطاليب السياسية المتناقضة لدى طوائف المجتمع اللبناني المتعددة اهمها هوية لبنان وانتمائه القومي والحضاري والموقف من التعددية المجتمعية(الطائفية). وعلى الرغم من احتواء الديباجة على مبادئ عامة اخرى، الا اننا سنركز على ما يتعلق

---

[٤٢] ان اختيار شخصية من طائفة الروم الارثذوكس وليس من الموارنة الاكثر عدداً جاء بسبب قبول الطوائف الاسلامية له كونه من طائفة الروم الارثذوكس ذات الميول السياسية القريبة من المسلمين السنة،كما كان مقبولاً لدى طائفته ولم يعترض عليه المارونيون كونه مسيحياً ومن المنادين باستقلال لبنان عن الدول العربية: انظر بهذا الخصوص:
د.خالد قباني، مرجع سابق،ص٣٢٧.

[٤٣] د. احمد سعيفات،مرجع سابق،ص٥٩,

[٤٤] د. محمد المجذوب،مرجع سابق،ص٢٢٢.

[٤٥] د. حسن امين البعيني، مرجع سابق،ص ٢٤٦.

بالتعددية المجتمعية او مايسمى في المؤلفات القانونية و الدستورية والسياسية اللبنانية و العربية بـ(الطائفية).

جاء في الفقرة(أ) من ديباجة الدستور مانصه(لبنان سيد حر ومستقل، وطن نهائي لجميع ابنائه، واحد ارضاً وشعباً ومؤسسات.......). ان هذه الفقرة ادرجت لتحسم مسألة اختلاف الطوائف اللبنانية حول مستقبل دولة لبنان ومطالبة المسلمين منهم بالاتحاد مع سوريا ورفض المسيحيين لهذه الفكرة.

ان عبارتي((سيد حر ومستقل))و((وطن نهائي لجميع ابنائه)) قد انهت النقاش – على الاقل من الناحية الدستورية- على النقاط الخلافية الرئيسة بين الطوائف اللبنانية المختلفة وجعلت من لبنان وطناً مستقلاً ونهائياً لجميعهم.

اما الفقرة (ب) من الديباجة فقد عالجت موضوع الانتماء والهوية الحضارية للبنان الذي كان من النقاط الخلافية الرئيسة منذ تأسيس الدولة اللبنانية و وضع دستورها الدائم.

فبالنسبة لهوية لبنان نصت هذه الفقرة على ان لبنان((عربي الهوية والانتماء))، فمنذ تأسيس الدولة اختلفت الطوائف اللبنانية حول عضوية بلادهم الحضارية والقومية. فالمسيحيون- وخاصة الموارنة- رأوا ان لبنان ذو اصول فينيقية[٤٦] وانه قريب حضارياً من العالم الغربي وخاصة فرنسا وذو قومية لبنانية خالصة، وان انتماءهم الى العالم العربي شكلي وجغرافي. اما المسلمون فكانوا يرون ان لبنان جزء من البلاد العربية، هوية وانتماءً[٤٧]

ان الانتماء القومي والحضاري للبنان كان من مواضع الخلاف الرئيسة التي دفعت بالمسلمين في سنوات الانتداب(١٩٢٠-١٩٤٣) الى عدم الاشتراك الواسع في السلطة، اذ كانوا لا يتقبلون الخضوع الى دولة مسيحية ذات ميول غربية. وكان هذا من اولى شروطهم في الاشتراك الواسع بعد الاستقلال عام ١٩٤٣ واثناء الاتفاق على الوثيقة الوطنية التي بموجبها تخلى المسيحيون عن رفض فكرة عربية لبنان ووافقوا في التعديل الذي حصل عام ١٩٤٣ بجعل لبنان ((ذو وجه عربي)) مقابل تخلي المسلمين، وخصوصاً السنة، عن المطالبة بالانضمام والوحدة مع سوريا[٤٨]

---

[٤٦] د.سمير صباغ،مصدر سابق،ص٣٢٠.

[٤٧] د.عصام سليمان، مصدر سبق ذكره،ص١١٠.

[٤٨] المصدر نفسه،ص ١٥١-١٥٢.

ان الفقرة(ب) من الديباجة قد ذهبت ابعد من كون لبنان ((ذا وجه عربي))، اذ حسمت الهوية والانتماء العربيين، بالنص على ان لبنان ينتمي الى الجامعة العربية وعضو في الامم المتحدة وملتزم بقراراتهما ومواثيقهما. ان النص على التزام لبنان بقرارات ومواثيق الامم المتحدة هي تعبير اخف لمصلحة الطوائف المسيحية التي ظلت دوماً متخوفة من مسألة الانتماء الى العالم الاسلامي[٤٩]، وبذلك فان النص على الالتزام بقرارات امم المتحدة يمكن ان يفهم منه كونه ضمانة للطوائف المسيحية المتخوفة من هيمنة الطوائف الاسلامية وكبديل عن بحث المسيحيين لضمانات من الدول الاوربية كفرنسا.

ان الفقرتين(أ) و(ب)هما بمثابة تسوية وسطية للافكار والتصورات السياسية المتناقضة للطوائف اللبنانية حول هوية مجتمعها ودولتها.[٥٠]

ونصت الفقرة(ح) من الديباجة على ضرورة ((الغاء الطائفية السياسية وجعلها هدفاً وطنياً اساسياً يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية)). ان هذه الفقرة على الرغم من تأكيدها على ضرورة الغاء الطائفية الا انها لم تحدد اطر مؤسساتية او زمنية لالغاء الطائفية السياسية، الذي يعني بدوره الابقاء على التعددية الطائفية. وقد ركزت الفقرة(ط) على حرية التنقل واقامة اللبنانيين اينما ارادوا كون لبنان وطناً لكل اللبنانيين وليس هناك اي فرز طائفي للمناطق. ان هذه الفقرة جاءت لكي تكسر الحدود المناطقية للمجتمعات الطائفية، التي ترسخت بشكل قوي في اثناء الحرب الاهلية،[٥١] وبمثابة عدم الاعتراف بهذه الحدود المقامة على اساس الفرز الطائفي وجعل لبنان واراضيه ملكاً لجميع اللبنانيين.

الفرع الثاني
السلطة التشريعية(البرلمان)

تتولى السلطة التشريعية اللبنانية هيئة واحدة تسمى البرلمان.[٥٢] اي ان مجلس البرلمان هو الذي له الحق في اصدار التشريعات، وعلى الرغم من ان الدستور

---

[٤٩] د. محمد المجذوب مرجع سابق،ص٢٦٢.

[٥٠] د. احمد سعيفات، مرجع سابق،ص١٨٠.

[٥١] د. سمير صباغ، مرجع سابق،ص٣٢١.

[٥٢] المادة ١٦ من الدستور اللبناني النافذ.

اللبناني قد نص على استحداث مجلس آخر، هو مجلس الشيوخ في المادة ٢٢ منه وذلك حين يتم تشكيل مجلس البرلمان على اساس غير طائفي، الا ان المشرع رأى ان مهمة مجلس الشيوخ هي البحث في ((القضايا المصيرية)) وان مجلس البرلمان فقط هو الذي يقوم باصدار التشريعات.

١-انتخاب وتركيبة البرلمان

يتكون البرلمان اللبناني من نواب منتخبين، اما عددهم وكيفية انتخابهم فيتم بموجب قوانين يصدرها البرلمان.[٥٣] ويتكون البرلمان وفقاً لنظام الحصص المخصصة في الدستور للمجتمعات الطائفية، فقد نص الدستور في المادة ٢٤ على ان يتم توزيع مقاعد البرلمان، حتى يتم وضع قانون انتخابي على اساس غير طائفي، بين الطائفة المسيحية والطائفة الاسلامية بالتساوي، وعلى ان يكون عدد المقاعد المخصصة لكلتا الطائفتين متساوياً بغض النظر عن نسبتهما العددية. اضافة الى ذلك لم يكتف الدستور بوضع نظام للحصص بالنسبة للمقاعد البرلمانية بين المسيحيين والمسلمين، بل انه اشار ايضاً الى التوزيع (النسبي) لهذه المقاعد بين فئات الطائفة ذاتها.[٥٤] وبذلك يكون البرلمان اللبناني الذي هو برلمان منتخب وعام لكافة افراد الشعب من البرلمانات النادرة في العالم التي يتم فيها توزيع المقاعد البرلمانية حسب المجتمعات المحلية وليس حسب النسبة والعدد، فحتى الدول التي تأخذ بنظام الحصص لمجتمعاتها القومية، كبلجيكا مثلاً، لا تقوم بتطبيق هذا الاسلوب في البرلمان العام، بل في مجلس الشيوخ، كما ان تخصيص المقاعد في البرلمانات العامة عادة يكون للاقليات الصغيرة وبنسبة عددية ضئيلة ولا يشمل كل المقاعد، كما في البرلمان اللبناني.

ان الدستور قد ترك مسألة تحديد عدد نواب البرلمان الى القانون الانتخابي، وبموجب هذا القانون المسمى بقانون رقم ١٧١ لسنة ٢٠٠٠ اصبح عدد اعضاء البرلمان اللبناني ١٢٨ عضواً، موزعين بين ٦٤ مقعداً للمسلمين و٦٤ مقعد للمسيحيين. ويلاحظ هنا ان عدد اعضاء البرلمان ومدة ولايتهم لم يذكرا في الدستور بل ترك امرهما للقانون العادي، وهو نقص واضح لان مدة ولاية البرلمان

---

[٥٣] المادة ٢٤ من الدستور اللبناني.

[٥٤] المادة ٢٤ من الدستور.

هي من المبادئ الدستورية الاساسية التي يجب ذكرها في الدستور. كما تعود لرئيس الجمهورية الدعوة لحل البرلمان بعد طلب موافقة مجلس الوزراء فاذا وافق الاخير على الحل يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل.[٥٦]

وعلى الرغم من تحديد الدستور لاعضاء البرلمان على اساس المجتمعات الطائفية، الا ان المادة ٢٧ من الدستور نصت على((ان عضو مجلس النواب يمثل الامة جمعاء ولا يجوز ان يربط وكالته بقيد او شرط من قبل منتخبيه))[٥٧]، اي ان عضو البرلمان سواء أكان مسيحياً ام مسلماً يمثل كل الطوائف بمختلف فئاتها كدلالة على وحدة الشعب والامة اللبنانية، الا ان نص المادة ٢٤ وواقع القانون الانتخابي اللبناني يناقضان هذه المادة التي يبدو انها ادخلت في الدستور لاعطاء انطباع عن كون الدستور يجعل من الغاء الطائفية هو الاساس وبقاؤها هو استثناء ووقتي.

٢-طريقة اصدار التشريعات : يتم اصدار القرارات في البرلمان باغلبية الاصوات شريطة حضور اكثرية الاعضاء، اما اذا تعادلت الاصوات حول مسألة معينة فان المشروع او المسألة المطروحة للمناقشة يتم اسقاطها من التداول والمناقشة.[٥٨] وهنا يبدو ان المشرع الدستوري قد اراد تلافي حالات صدور القوانين بدون رضا طوائف معينة وما سيتركه من اثار سلبية وكون ان البرلمان هو اصلاً مقسماً مناصفة بين المسلمين والمسيحيين لذلك فان اصدار قانون ما يتطلب على الاقل موافقة اكثرية اعضاء الطائفتين لكي يتجاوز الاغلبية، اي النصف زائد واحد. وبذلك لايمكن تمرير قوانين بموافقة حصرية من احدى الطائفتين(المسيحية والاسلامية)، الامر الذي يدفع الاطراف المختلفة الى التشاور والتعاون فيما بينهم، ويكون ضمانة للطوائف على عدم صدور تشريعات بالضد من رغباتها.

٣-انتخاب رئيس البرلمان: على الرغم من ان الدستور قد اشار الى صلاحية البرلمان في انتخاب رئيسه ونائبه، الا ان العرف الدستوري قد جرى ومنذ الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ على ان يكون منصب رئيس البرلمان مخصصاً للمسلمين الشيعة، وهذا العرف الدستوري قد تم التقيد به وعد برأي كثير من كتاب

---

[٥٥] د. احمد سعيفات، مرجع سابق، ص٣٢٧.

[٥٦] المادة ٥٥ من الدستور اللبناني.

[٥٧] المادة ٢٧ من الدستور اللبناني.

[٥٨] المادة٣٤ من الدستور اللبناني.

القانون الدستوري من الاعراف الدستورية المنظمة لكيفية توزيع المناصب في لبنان حسب الانتماء الى مجتمع او طائفة ما[٥٩]

٤-اختصاصات المجلس التشريعي: للمجلس اختصاصات متنوعة اهمها الاختصاص التشريعي والاختصاص المالي والاختصاص السياسي(مراقبة اعمال السلطة التنفيذية)، والاختصاص الانتخابي، اضافة الى اختصاصات متفرقة.[٦٠]

فبالنسبة الى الاختصاص التشريعي يكون للمجلس حق اقتراح القوانين مشاركة مع الحكومة،[٦١] أما الصلاحيات المالية للمجلس فانها تتلخص في دراسة مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة ومناقشة هذه الموازنة في البرلمان والتصويت عليها[٦٢]

ويمارس المجلس دور الرقيب على مجلس الوزراء واداء الحكومة، اذ ان الحكومة مسؤولة امام البرلمان في جميع اعماله، وهذه الرقابة تتحقق عن طريق توجيه الاسئلة الى الحكومة او القيام بالاستجواب او التحقيق البرلماني، ولاعضاء البرلمان أيضاً طرح الثقة بالحكومة، كما ان الحكومة مسؤولة جماعياً وفردياً امامه[٦٣]

وبالنسبة للاختصاصات الانتخابية للبرلمان فهي عديدة منها انتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء فترة ولايته بشهر او شهرين وانتخاب نصف اعضاء المجلس الدستوري وانتخاب اعضاء المجلس الاعلى، المكلف بمحاكمة الرؤوساء والوزراء، من بين اعضاء البرلمان[٦٤]

كما ان للبرلمان اختصاص تعديل الدستور بناء على اقتراح مقدم من عشرة على الاقل من النواب وموافقة اكثرية ثلثي اعضاء البرلمان عليه[٦٥]

---

[٥٩] د.عصام سليمان، مرجع سابق،ص١٥٦.
[٦٠] د.محمد المجذوب،مرجع سابق، ص٢٩٨.
[٦١] المادة ١٨ من الدستور.
[٦٢] المادة ٣٢ من الدستور.
[٦٣] المادة ٦٦ من الدستور اللبناني.
[٦٤] المادة ٧٣ من الدستور اللبناني.
[٦٥] المواد ٧٦ و٧٧ و٧٨ و٧٩ من الدستور.

الفرع الثالث

السلطة التنفيذية

ان الدستور اللبناني قد اخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وقبل التعديل التاسع لسنة ١٩٩٠ كانت اختصاصات رئيس الجمهورية واسعة واختصاصات الحكومة ضعيفة، الا انه بموجب التعديل المذكور اصبحت لرئيس الوزراء صلاحيات تنفيذية واسعة.

اولاً: رئيس الجمهورية

ان رئاسة الجمهورية مخصصة حصراً للمسيحيين الموارنة، ورغم تبوأ شخصيات مسيحية من غير الموارنة لرئاسة الجمهورية قبل عهد الاستقلال، الا انه ومنذ بداية عهد الاستقلال الى اليوم(١٩٤٣-٢٠١٠)اصبح هذا المنصب حكراً على المسيحيين الموارنة بمقتضى عرف دستوري نشأ بداية عهد الاستقلال فيما سمي بالميثاق الوطني لعام ١٩٤٣،[٦٦] فقد رأى المسيحيون في موقع رئاسة الجمهورية ضمانة قوية للحفاظ على استقلالهم الداخلي والخارجي.

وعلى الرغم من اختلاف وجهات نظر فقهاء القانون الدستوري حول القيمة القانونية والدستورية والسياسية لهذا الميثاق وكونه من الاعراف الدستورية ام لا، ولكن جرت العادة على انتخاب رئيس الجمهورية من الموارنة واصبحت اليوم من التقاليد السياسية والدستورية الثابتة في لبنان.

ويتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان قبل شهر او شهرين من انتهاء ولايته[٦٧]، ويكون الاقتراع في البرلمان سرياً وباغلبية الثلثين في الدورة الاولى، اما اذا لم يحصل المرشح على اغلبية الثلثين في الدورة الاولى فيصار الى التصويت عليه في الدورة الثانية وبالأغلبية المطلقة(النصف زائد واحد)، وتكون مدة ولايته ست سنوات ولا يجوز له اعادة ترشيح نفسه للرئاسة الا بعد مرور ست سنوات على انتهاء ولايته.[٦٨]

لقد كانت صلاحيات رئيس الجمهورية من النقاط الخلافية الكبرى بين طوائف المجتمع اللبناني المتعددة كون رئاسة الجمهورية من حصة المسيحيين الموارنة وان

---

[٦٦] د. عصام سليمان، مرجع سابق،ص١٥٦.

[٦٧] المادة ٧٣ من الدستور اللبناني.

[٦٨] المادة ٤٩ من الدستور اللبناني.

هذه الصلاحيات الواسعة وضعت في بداية تأسيس الدولة اللبنانية حين كان الموارنة الطرف الاساس في بناء الدولة وبمساعدة واضحة من طرف الفرنسيين، اما الطوائف الرئيسة الاخرى فقد كانت بعيدة عن السلطة. لذلك وبسبب تنامي دور المسلمين بعد الاستقلال تزايدت المطاليب بتقليص صلاحيات رئيس الجمهورية مقابل تقوية الموقع الدستوري لرئيس الحكومة الذي يتولاه دائما ابناء الطائفة السنية المسلمة[٦٩]

ان التعديل التاسع للدستور الذي اجري بعد التوقيع على اتفاقية الطائف سنة ١٩٩٠ قد قلص كثيراً من الصلاحيات المعطاة لرئيس الجمهورية وتم تحويل الكثير من تلك الصلاحيات الى رئاسة الحكومة.

كان الدستور قبل التعديل التاسع قد اوكل مهام السلطة التنفيذية بشكل اساس لرئيس الجمهورية[٧٠]، اذ كان يعين الوزراء ويسمي رئيسهم ويقيلهم[٧١] وكانت الحكومة مسؤولة تجاهه ايضاً بالاضافة الى البرلمان، وله حق اقتراح القوانين[٧٢] وتأجيل اعمال البرلمان لمدة شهر[٧٣] والمفاوضة على المعاهدات الدولية وابرامها[٧٤]وغيرها من الصلاحيات المهمة.

اما بعد التعديل الدستوري التاسع فلم يعد رئيس الجمهورية وفق المادة ٥٣ رئيساً للسلطة التنفيذية بل يترأس مجلس الوزراء دون ان يكون له حق التصويت[٧٥]، كما ابقي على صلاحية رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الوزراء لكن بعد ((التشاور مع رئيس مجلس النواب واستناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها))[٧٦]، اي ان حق رئيس الجمهورية المطلق كما كان سابقاً في تسمية رئيس الوزراء لم يعد قائماً،كما ان عليه اصدار موافقة تشكيلة الحكومة وقبول استقالة الوزراء او اقالتهم بالاتفاق مع رئيس الوزراء.

---

[٦٩] د. محمد المجذوب،مرجع سابق، ص ٣٣١ ومابعده.

[٧٠] المادة ١٧ من الدستور اللبناني قبل التعديل التاسع لعام ١٩٩٠.

[٧١] المادة ٥٣ من الدستور اللبناني قبل التعديل التاسع للدستور.

[٧٢] المادة ١٨ من الدستور اللبناني

[٧٣] المادة ٥٩ من الدستور اللبناني.

[٧٤] المادة ٥٢ من الدستور اللبناني.

[٧٥] المادة ٥٣ فقرة ١ من الدستور النافذ المعدل.

[٧٦] الفقرة ٢ من المادة ٥٣ المعدل من الدستور.

وبالنسبة لصلاحية رئيس الجمهورية في المفاوضة وابرام المعاهدات الدولية فان هذه الصلاحية ايضاً مقيدة – حسب النص الجديد المعدل للدستور- بموافقة رئيس الوزراء ولا تصبح هذه المعاهدات مبرمة الا بعد موافقة رئاسة الحكومة عليها، كما تتوجب موافقة البرلمان ايضاً على المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية.[٧٧]

وحسب المادة ٥٤ من الدستور لايستطيع رئيس الجمهورية ممارسة صلاحياته بصورة مستقلة تماماً عن مجلس الوزراء كما كان سابقاً، بل ان جميع مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك في التوقيع عليها رئيس الحكومة و الوزير المختص او الوزراء المختصون ما عدا مرسوم تسمية رئيس الحكومة. ان نص الدستور على توقيع رئاسة الحكومة والوزراء المختصين على مقررات رئيس الجمهورية هو دليل على الزام الدستور بضرورة الاخذ بموافقة غالبية الطوائف اللبنانية بالنسبة للمقررات التي يصدرها رئيس الجمهورية وعدم تهميش آراء الطوائف المختلفة في مسألة المقررات الرئاسية.

كما إن لرئيس الجمهورية صلاحية اقتراح تعديل الدستور[٧٨] واصدار القوانين ونشرها[٧٩] وله الحق في أن يطلب من مجلس الوزراء اعادة النظر في قراراته ولكن هذا الحق غير ملزم ويستطيع مجلس الوزراء تجاهله[٨٠] وله الحق كذلك في طلب اعادة النظر في القوانين التي يصدرها البرلمان، الا ان هذا الطلب يمكن ان يرفضه البرلمان بالاغلبية المطلقة واعادة القانون مرة اخرى الى رئيس الجمهورية والزامه بواجب نشره[٨١]، وهو غير مسؤول سياسياً امام احد الا في حالات الخيانة العظمى او خرق الدستور،كما انه مسؤول في حالة ارتكابه لجريمة عادية.[٨٢]

ثانياً: رئيس الوزراء

الزم الدستور في الفقرة(أ) من المادة ٩٥ بأن يراعى حين تشكيل الوزارة تمثيل الطوائف بصورة عادلة، كما اوجب في الفقرة (ب) من المادة نفسها تقسيم وظائف

---

[٧٧] المادة ٥٢ من دستور اللبناني.
[٧٨] المادة ٧٦ من الدستور.
[٧٩] المادة ٥٦ من الدستور.
[٨٠] المادة ٥٦ من الدستور.
[٨١] المادة ٥٧ من الدستور.
[٨٢] المادة ٦٠ من الدستور.

الفئة الاولى او مايعادل الفئة الاولى مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. وعلى الرغم من ان هاتين الفقرتين جاءتا تحت بند الاحكام الانتقالية الا انهما مازالتا نافذتين وتنظمان المناصب بين طوائف لبنان المختلفة.

ومن جانب آخر، ان الدستور لا ينص على تخصيص منصب رئاسة الوزراء لطائفة معينة، الا ان العرف الدستوري منذ عام ١٩٣٦ قد جرى في لبنان على ان يكون رئيس الوزراء من ابناء الطائفة المسلمة السنية وكان هذا احد بنود وثيقة الميثاق الوطني سنة ١٩٤٣ بين الماروني بشارة الخوري والمسلم السني رياض الصلح[٨٣]

وبهذا يمكن القول ان الدستور قد اوجب حين تشكيل الوزارة ان تكون مقسمة مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، ليس بالنسبة للوزراء فقط، بل بين جميع فئات الدرجة الاولى وما يعادلها، وبذلك يكون الدستور اللبناني النافذ قد قسم مناصب السلطة التنفيذية الحساسة مناصفة بين الطائفتين الرئيستين، وهو بذلك يتبع ما قام به الدستور البلجيكي في تقسيم الحقائب الوزارية مناصفة بين الناطقين بالهولندية والناطقين بالفرنسية.

يعد رئيس الوزراء الممثل الرئيس للسلطة التنفيذية، وعلى الرغم من اشارة الدستور الى الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية لكن تبقى الصلاحيات التنفيذية لرئيس الوزراء هي الراجحة.

أن رئيس الوزراء لم يكن يتمتع قبل التعديل الدستوري التاسع بصلاحيات كبيرة، بل كانت السلطة التنفيذية الرئيسة بيد رئاسة الجمهورية وكان رئيس الوزراء تابعاً لها، اذ كان رئيس الجمهورية هو الذي يعينه ويقيله،[٨٤] ولكن بعد التعديل الدستوري التاسع سنة ١٩٩٠ اصبح موقع رئاسة الوزراء في التنظيم الدستوري اللبناني قوياً وذو صلاحيات تنفيذية واسعة، فرئيس الوزراء هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها حكومته.[٨٥]

ان رئيس الوزراء يتمتع بصلاحية التكلم باسم الحكومة ونيابة عن المجلس الاعلى للدفاع واجراء استشارات نيابية لتشكيل الحكومة وتوقيع مرسوم تشكيلها مع رئيس الجمهورية، كما ان لرئيس الوزراء صلاحية التوقيع على جميع

---

[٨٣] د. عصام سليمان، مرجع سابق، ص١٥٦

[٨٤] المادة ٥٣ من الدستور اللبناني قبل التعديل التاسع سنة ١٩٩٠.

[٨٥] المادة ٦٤ من الدستور اللبناني.

المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية عدا مرسوم تسميته رئيسا للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة والتوقيع على مرسوم دعوة البرلمان الى دورة استثنائية.[٨٦]

اما مجلس الوزراء فقد اعطاه الدستور صلاحيات مختلفة عن رئيسها، وهذه الصلاحيات تتكون من خضوع القوات المسلحة الى توجيهاته وحل البرلمان بطلب من رئيس الجمهورية اذا امتنع مجلس النواب لغير الاسباب القاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي او عقدين استثنائيين لا تقل كل منهما عن شهر او في حالة رد الموازنة برمتها بقصد شل اعمال الحكومة[٨٧]

اما اجتماعات مجلس الوزراء فيجب ان يكون نصابه باغلبية الثلثين وان التصويت على القرارات يكون توافقيا، واذا تعذر التوافق تتخذ القرارات باغلبية الحضور، هذه بالنسبة الى القرارات العادية، اما القرارات المتعلقة بالمواضيع الاساسية فانها تحتاج الى موافقة ثلثي اعضاء الحكومة المحددة في مرسوم التشكيل، والمواضيع الاساسية هي: تعديل الدستور واعلان حالة الطوارئ والغاؤها والحرب والسلم والتعبئة العامة والاتفاقيات والمعاهدات الدولية والموازنة العامة للدولة والخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى وتعيين موظفي الفئة الاولى وما يعادلها واعادة النظر في التقسيم الاداري وحل مجلس النواب وقانون الانتخابات والجنسية وقوانين الاحوال الشخصية واقالة الوزراء.[٨٨]

ويكون الوزراء مسؤولين امام البرلمان الذي يحق له سحب الثقة منهم[٨٩]، كما تعد الوزارة مستقيلة اذا قام رئيس الحكومة بالاستقالة او توفي او فقدت اكثر من ثلث عدد اعضائها المحدد في مرسوم التشكيل او بدء ولاية جديدة لرئيس الجمهورية او البرلمان.[٩٠] ان النص على استقالة الوزارة بفقدان ثلث اعضائها المذكورين في مرسوم التشكيل يعد من الفقرات الضامنة لمشاركة غالبية الطوائف في ادارة الحكومة، وحيث ان الحكومة حسب نصوص الدستور ذات تعدد طائفي فان خروج اعضاء طائفة او اكثر الذي يزيد عن الثلث منها سيؤدي الى

---

[٨٦] المادة ٦٤ من الدستور اللبناني.
[٨٧] الفقرة ٤ من المادة ٦٥ من الدستور.
[٨٨] الفقرة ٥ من المادة ٦٥ من الدستور اللبناني.
[٨٩] المادة ٦٦ من الدستور اللبناني.
[٩٠] المادة ٦٩ من الدستور اللبناني.

اسقاط الحكومة، الامر الذي يؤدي الى مراعاة مطاليب الطوائف كافة في اعمال الحكومة.

اما بالنسبة لمنصب نائب رئيس الوزراء فعلى الرغم من عدم ذكر هذا المنصب اطلاقاً في الدستور، الا ان العرف الدستوري قد جرى بتخصيص هذا المنصب وكذلك منصب نائب رئيس البرلمان الى طائفة الروم الارثوذكس.[٩١] لقد اكتسب هذا الموضوع اهميته وجرت مناقشات دستورية وفقهية واسعة حول صلاحياته خاصة بعد توسيع صلاحية رئيس الوزراء وفق التعديل التاسع للدستور سنة ١٩٩٠. وكانت الدعاوى الرامية الى تقوية موقع نائب رئيس البرلمان او المهمشة له تنطلق من اسس الطائفية، ولكن الرأي الغالب بقى مع عدم اعطاء صلاحيات سياسية لنائب رئيس الوزراء في اثناء غياب رئيسه والاكتفاء بالصلاحيات الادارية فقط.[٩٢]

الفرع الرابع
السلطة القضائية

لم يخصص الدستور اللبناني للسلطة القضائية الا مادة واحدة وهي المادة ٢٠ وردت في الفصل الاول الذي يحمل عنوان((الاحكام العامة)). اذ بينت هذه المادة ان السلطة القضائية تتولى امر المحاكم المختلفة وان القانون هو الذي يحدد انواع وصلاحيات المحاكم وشروط ممارسة السلطة القضائية.[٩٣]

ان هناك انواعاً متعددة ومتنوعة من المحاكم التي تمارس السلطة القضائية في لبنان اهمها القضاء العدلي الذي ينقسم الى قضاء مدني وجزائي، والقضاء الاداري المختص في النظر بالمنازعات القائمة بين الافراد والسلطات الادارية، والقضاء السياسي(المجلس الاعلى)الخاص بمحاكمة الرؤوساء والوزراء عن الجرائم السياسية، والقضاء الدستوري الخاص بالمنازعات الدستورية، والقضاء العسكري، واخيراً القضاء المذهبي[٩٤]

---

[٩١] د. احمد سعيفات،مرجع سابق، ص٤٣٩.

[٩٢] المصدر نفسه،ص٤٤١.

[٩٣] المادة ٢٠ من الدستور اللبناني.

[٩٤] د. محمد مجذوب، القانون الدستوري و...مرجع سابق،ص٣٧٤-٣٧٦.

ان القضاء المذهبي تتولاه المحاكم الشرعية التي تسمى عند الطوائف المسلمة بالمحاكم الشرعية و عند الطوائف غير المسلمة بالمحاكم الروحية،[٩٥] وهذه المحاكم تنظر في مسائل الاحوال الشخصية لمذاهب الطوائف اللبنانية المختلفة، وتتكون من درجتين، بداية واستئناف. ان مسألة صلاحيات وتشكيلة وكيفية ادارة المحاكم المذهبية قد تركت للقوانين العادية حسب الدستور، اذ صدرت قوانين عديدة منظمة لاوضاع المحاكم المذهبية الخاصة بالطوائف اللبنانية.

ان صلاحيات المحاكم المذهبية للطوائف تتمحور حول الاحوال الشخصية، التي تم تنظيمها في قانون الصادر في ٢ نيسان سنة ١٩٥١ بالنسبة للطوائف المسيحية والاسرائيلية والصادر بمقتضى المادة ٥٨ من الدستور[٩٦]، اما الطوائف الاسلامية فقد نظم امرها المرسوم الاشتراعي رقم ١٨ الصادر في كانون الثاني ١٩٥٥ والقانون رقم ٧٢/٦٧ الصادر سنة ١٩٦٢.[٩٧]

ان صلاحيات المحاكم المذهبية التابعة للطوائف الاسلامية تشمل مجال الاحوال الشخصية بمعناه الواسع، اي ما يتعلق بقضايا الارث والميراث ايضاً، ويتبع المحاكم المذهبية السنية المذهب الحنفي والشيعية المذهب الجعفري، اما الدروز فان قانون ٢٤ شباط ١٩٤٨ هو الذي ينظم شأن محاكمهم.[٩٨]

أما الطوائف المسيحية فقد اصبحت محاكمها المذهبية تطبق قوانين الاحوال الشخصية الخاصة بها، كما ان بعض الطوائف،كالارمن والطائفة الانجيلية والاسرائيلية قد خضعت في محاكمها الى قوانين محاكمات خاص بها. وقد بلغ عدد قوانين الاحوال الشخصية الخاصة بالطوائف المسيحية ٦ قوانين. وتتبع المحاكم المذهبية الاسلامية مؤسسات الدولة من حيث التنظيم ورواتب العاملين فيها، اما المحاكم المذهبية التابعة للطوائف المسيحية فهي تابعة للسلطة الدينية الخاصة بها وليس للدولة[٩٩]

---

[٩٥] د. عمر الحوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ٢٠٠٩، ص٢٣٤.

[٩٦] د.احمد سعيفات،مرجع سابق،ص٥٣٢.

[٩٧] د. عصام سليمان،المرجع سابق،ص١٧٤.

[٩٨] المصدر نفسه،ص١٧٤

[٩٩] المصدر نفسه، ص١٧٤.

الفرع الخامس
تعديل الدستور

نص الدستور اللبناني في المواد ٧٦-٧٧-٧٨-٧٩ على الاجراءات والمواضيع المتعلقة بتعديل الدستور. اذ يمكن تقسيم مراحل التعديل بالشكل التالي:

١-مرحلة اقتراح التعديل: ان المادتين ٧٦ و٧٧ قد حددتا رئاسة الجمهورية ومجلس النواب بناء على اقتراح عشرة من اعضائه وموافقة اغلبية الثلثين بصلاحية تقديم الاقتراحات بشأن تعديل الدستور، فان قدم رئيس الجمهورية ومجلس النواب اقتراح التعديل فعليهما تقديمه الى مجلس الوزراء لاعداد مشروع التعديل المقترح.

٢-مرحلة اعداد الدستور: عهد المشرع بمهمة اعداد مشروع الدستور الى الحكومة وحدها، وبعد تقديم اقتراح تعديل الدستور من جانب رئيس الجمهورية او مجلس النواب تقوم الحكومة في حالة موافقة مجلس الوزراء باغلبية ثلثي اعضائه عليه، باعداد المشروع خلال مدة لاتزيد عن اربعة اشهر، اما اذا لم يوافق عليه مجلس الوزراء فعليه اعادته الى مجلس النواب ليدرسه ثانية، وفي حال اصرار المجلس عليه باكثرية ثلاثة ارباع مجموع اعضائه، فلرئيس الجمهورية حينها اما الاستجابة الى رغبة مجلس النواب او الطلب من مجلس الوزراء حله واجراء انتخابات جديدة خلال ثلاثة اشهر، فاذا اصر مجلس النواب الجديد على التعديل وجب على الحكومة الانصياع وتقديم مشروع التعديل خلال اربعة اشهر[١٠٠].

٣-مرحلة الاقرار واصدار التعديل الجديد: بعد اعداد الحكومة لمشروع التعديل وتقديمه الى مجلس النواب خلال مدة لاتزيد عن اربعة اشهر، تعطى الاولوية للمشروع في البرلمان[١٠١] ولا يجب مناقشة موضوع التعديل الا بحضور اغلبية ثلثي اعضاء البرلمان، اذ يكون التصويت عليه باغلبية الثلثين ايضاً. وبعد اقرار التعديل يقوم رئيس الجمهورية باصداره او الطلب من مجلس النواب بعد اطلاع مجلس الوزراء عليه، اعادة النظر فيه خلال شهر وباغلبية ثلثي اعضائه[١٠٢]

---

[١٠٠] المادة ٧٧ من الدستور اللبناني.

[١٠١] المادة ٧٨ من الدستور اللبناني.

[١٠٢] المادة ٧٩ من الدستور اللبناني.

ويلاحظ انه على الرغم من ان الدستور اللبناني لم يقم بحظر او منع تعديل مواد معينة في الدستور كما هو في بعض من الدساتير العالمية وخاصة بالنسبة للمواضيع الحساسة كحصص الطوائف وكل مايتعلق بالوضع الدستوري للطوائف اللبنانية او وضع شروط كموافقة الطوائف على التعديل الذي يؤثر على صلاحياتها او حصصها او وضعها الدستوري والقانوني، الا ان واقع الاجراءات المتبعة في التعديل وضرورة موافقة ثلثي اعضاء البرلمان والحكومة عليه والتقسيم الطائفي للبرلمان والحكومة بنسبة النصف بين المسيحيين والمسلمين يجعل من العسير القيام بتعديل دستوري دون الاخذ بموافقة اعضاء الطائفتين.

ويلاحظ ايضاً ان المشرع الدستوري اللبناني لم ينص في اجراءات التعديل على اللجوء الى اسلوب الاستفتاء الشعبي المتبع في كثير من دول العالم لتغيير الدستور، وقد فعل المشرع حسناً بالنسبة لهذا الموضوع، اذ ان اجراء الاستفتاءات في المجتمعات المتعددة وخاصة فيما يتعلق بالمواضيع المصيرية كتعديل الدستور- كما سبق ذكر ذلك - يمكن ان تنشأ عنه اختلافات عميقة على المستوى الشعبي، الذي يؤدي الى خلق توترات سياسية واجتماعية بين المجتمعات المتعددة والطوائف، لذلك فان ترك موضوع تعديل الدستور للنخب السياسية لهذه الطوائف و المجتمعات سيكون اكثر نجاعة وامناً على استقرار وادامة العلاقات بين طوائف لبنان المتعددة.

الفرع السادس

النظام الانتخابي

لم يأت في الدستور ما يشير الى طبيعة النظام الانتخابي(الاغلبية او التمثيل النسبي.. الخ) المعتمد لانتخاب نواب البرلمان اذ ترك هذا الامر الى القانون الانتخابي. وقد نصت المادة ٢٤ من الدستور على ان((مجلس النواب يتألف من نواب منتخبين ويكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء)). وبذلك ان تحديد النظام الانتخابي و الدوائر الانتخابية وتمثيل مجتمعات لبنان الطائفية وعدد اعضاء مجلس النواب هي مسائل تركها الدستور للقوانين الانتخابية.

ان القانون الذي تجري على اساسه الانتخابات في لبنان هو القانون رقم ١٧١، الصادر في ٦ كانون الثاني سنة ٢٠٠٠، وتم تنظيم الانتخابات وفق مبادئ

الاقـتراع العـام والسـري والاكثريـة البسـيطة والتمثيـل الطـائفي علـى اسـاس اللائحة(القائمة)، التي سنوضحها كالآتي:

١-مبدأ الاقتراع العام والسري والمباشر: نصت المادة ٥ من قانون الانتخاب على ان((يكون الاقتراع عاماً وسرياً وعلى درجة واحـدة)) ويشـمل حـق الانتخـاب الذكور والاناث الذين بلغوا ٢١ عاماً.[١٠٣]

٢-مبـدأ الاقـتراع بالاكثريـة البسـيطة: ان النظـام الانتخـابي في لبنـان يأخـذ بالاغلبية البسيطة لتحديد الفائزين من المرشحين في الدائرة الواحدة، فقد جاء في المادة ٦٢ من قانون الانتخاب:((يعتبر فائزاً في الانتخابات من ينـال العـدد الاكبر من اصوات المقترعين في الدائرة من بين المرشحين عن الطائفة ذاتهـا وعـن القضاء ذاته او المنطقة في حدود المقاعد المخصصة لكل طائفة في هذا القضاء او المنطقة وفقاً للجدول رقم(٢)المرفق بهذا القانون، واذا تسـاوت الاصـوات فيفـوز المرشح الاكبر سناً)).

ان الجـدول رقـم(٢) المشـار اليـه يقسـم المقاعـد في الـدوائر الانتخابيـة علـى الطوائف المختلفة ويحدد عددها بالنسبة لكل طائفة، لذلك فان المرشح الذي يفوز باكثرية الاصوات من بين اعضاء طائفته في منطقته ودائرته الانتخابية هـو الـذي يفوز، ويجوز للناخب الادلاء بصوته الى مرشحين من غير ابناء طائفته.

٣-مبدأ التمثيل الطائفي على اساس اللائحة (القائمة)المفتوحة: قسم قـانون الانتخابات لبنان الى ١٤ دائرة انتخابية وحدد في القانون عـدد المقاعـد البرلمانيـة في كل دائرة انتخابية، كما قام القـانون بتحديـد مقاعـد الطوائـف داخـل الـدائرة الواحدة ايضاً[١٠٤]. ولكن النتيجة تكون بشـكل تتسـاوى فيـه مقاعـد المسـيحيين والمسلمين على المستوى الوطني تطبيقاً لنص المادة ٢٤ الجديد الذي عدل الدستور سنة ١٩٩٠ والقاضي بتساوي المقاعد النيابية بين المسلمين والمسيحيين.

ان المرشحين في النظام الانتخابي اللبناني يتم ترشيحهم في دوائر كـبيرة نسـبياً ويتم ترشح المرشحين وفق نظام اللائحة(القائمة)، اي اعطاء الاصوات الى عدد من الافراد ولـيس الى فـرد واحـد و ان اختيـار المرشـحين يكـون علـى اسـاس القائمـة المفتوحة اذ يسمح للناخب باختيار المرشحين مـن كافـة القـوائم دون تقيـد بقائمـة

---

[١٠٣] المادة ٢١ من الدستور والمادة ٩ من قانون الانتخابي لسنة ٢٠٠٠.

[١٠٤] المادة ٣ من قانون الانتخابات الصادر عام ٢٠٠٠.

محـددة [١٠٥]، مـع امكانيــة الترشـيح الفـردي المسـتقل او تـأليف لـوائح غـير مكتملة.[١٠٦]

وبالنسبة لطريقة تحديد الدوائر الانتخابية فان القـانون لم يأخـذ بالاعتبـارات الموضوعية المرعية عادة، مثل تطابق حدود الدائرة الانتخابية مع حدود المحافظة او القضـاء، بل تم ترسيم حدود الدوائر الانتخابية وفقاً لاعتبارات شتى: جغرافيـة واجتماعية وطائفية وادارية دون التقيـد بحـدود المحافظـات والاقضـية[١٠٧] وقـد بينها في الجدول رقم (١) الملحق بالقانون.

ولم يحدد الدسـتور او القـانون الانتخـابي اللبنـاني عـدد الاصـوات الضـرورية لتشكيل مقعد برلماني واحد المعمول به في كثير من الدسـاتير كمـا لم يقـم بتحديـد عـدد المقاعـد الا في القـانون الانتخـابي. وبسـبب ذلـك فـان الحاصـل الانتخـابي الضروري للفوز بمقعد معين لطائفة ما يكون مختلفاً تماماً عمـا هـو موجـود لـدى طائفة اخـرى، وبالتـالي فـان اعضـاء مجلس النـواب اللبنـاني لايتمتعـون بـنفس النسبة من الاصوات لانهم اساساً يعتمدون على اصوات طائفتهم وعلى الاغلبية والاكثرية ضمن مجتمعهم الطائفي الخاص وليس داخل المجتمع اللبناني الاوسع.

ومن خلال دراستنا للقانون الانتخـابي اللبنـابي نـرى ان المشـرع اللبنـاني قـد حرص على ان يتم تمثيل جميـع المجتمعـات الطائفيــة اللبنانيــة، كمـا وقـام بفـرز المقاعد المخصصة لها دون النظر الى الثقـل السـكاني لمنطقـة انتخابيـة او لطائفـة دون الاخرى، وعلى الرغم من ان الدستور قـد اكتفـى في المـادة ٢٤ منـه بـالنص على تقسيم المقاعـد النيابيـة بصـورة متسـاوية بـين المسـيحيين والمسـلمين، الا ان قانون الانتخاب هو الذي حمل مهمة كيفية ترجمة هذا المبدأ التـوافقي الى الميـدان العملي وايجاد آليات قانونيـة جديـدة لتطبيـق مبـدأ توزيـع المقاعـد الطائفيـة في البرلمان.

---

[١٠٥] د. عمر الحوري، مصدر سابق٩، ص١٨٠.

[١٠٦] د. احمد سعيفات، مصدر سابق، ص٢٤٨.

[١٠٧] د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص٤٠٠-٤٠١.

الفرع السابع
النظام القانوني للطوائف في لبنان

ان النظام القانوني للمجتمعات الطائفية اللبنانية، والذي يسمى بنظام التشريعات الطائفية بالغ القدم اذ يعود الى فترة الحكم الاسلامي- وبالاخص العثماني- للبنان، وكان يسمى بـ(نظام الملل).[108] وقد استمر هذا النظام بل تطور في عهد الانتداب، ولم يؤد تشكيل الدولة اللبنانية الحديثة وصدور دستور ١٩٢٦ الى الغاء هذه التشريعات بل تم تطويرها وكان لها تأثير على بعض بنود الدستور اللبناني ذاتها.

جاء في المادة التاسعة من الدستور ان الدولة((... تحترم جميع الاديان والمذاهب وتكفل حرية اقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها...وهي تضمن ايضاً للاهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الاحوال الشخصية والمصالح الدينية))، كما ان المادة العاشرة من الدستور نصت في معرض كفالتها لحرية التعليم على انه((...لا يمكن ان تمس حقوق الطوائف من جهة انشاء مدارسها الخاصة))، ان هذين النصين الدستوريين ونص كذلك المادة ٩٥ التي اوجبت تقسيم الحكومة مناصفة بين المسلمين والمسيحيين شكلت الاساس الذي انطلق منه التشريعات الطائفية ايام الانتداب وبعد الاستقلال لتنشئ مع الايام نظاماً قانونياً خاصاً بالطوائف لها مراجعها الروحية والتشريعية ومحاكمها وقوانينها الخاصة.

واستنادا الى الصلاحيات والحقوق الممنوحة لهذه الطوائف في الدستور، صدر سنة ١٩٣٦ القرار رقم ٦٠ والمعدل بالقرار رقم ١٤٦ لسنة ١٩٣٨ والخاص بتحديد الطوائف الرسمية المعترف بها واوضاعها القانونية.[109] وقد قسم هذا القرار الطوائف الى الطوائف ذات الطابع الشخصي التي سميت بالطوائف التاريخية والطوائف التابعة للقانون العادي.

منحت الطوائف التاريخية التي كانت معترفاً بها والمتكونة من المسيحيين بطوائفهم العشر والمسلمين بطوائفهم الخمس والطائفة الاسرائيلية بمقتضى هذا القرار الحق في التمتع بنظامها الخاص بقوة القانون، كما اوجب على هذه الطوائف

---

[108] د.سمير صباغ، مرجع سابق، ص٣١٤.

[109] د. خالد قباني، المصدر نفسه، ص٣٧٩.

المعترف بها وضع نظام خاص بها يتضمن تسلسل درجات الرؤوساء الروحانيين والموظفين المدنيين وطريقة تعيينهم وصلاحياتهم وبيان تشكيل المجالس واللجان وكتابة تشريع خاص بكل ما يتعلق بامور وقوانين الطائفة الدينية وطريقة ادارة ممتلكات الطائفة والتعاليم الدينية للطائفة. كما اعطى القرار للطوائف الدينية شخصية معنوية لها اهلية الحقوق والواجبات والتصرف والتملك واقامة الدعوى وتخضع كل طائفة في امورها الشخصية الى نظام طائفتها الشرعي.[١١٠]

وبعد صدور القانون المعروف بمرسوم ٢ نيسان لسنة ١٩٥١ الخاص بالطوائف غير المسلمة(المسيحية والاسرائيلية)اصبح للمراجع المذهبية والسلطات الدينية لهذه الطوائف صلاحيات واسعة تتعدى الاحوال الشخصية للطائفة لتشمل انشاء مدارس للتعليم والتربية وادارتها(المادة ٨ من القرار) وتنظيم وتصديق الوصيات(المادة ١١ من القرار) وتنظيم وكالات رجال الدين (المادة ١٢)واعطاء حق تنفيذ احكام المحاكم المذهبية خارج لبنان(المادة ٣٠).

وبعد رفض المسلمين مدة من الزمن انشاء نظام قانوني خاص بطائفتهم تم وضع نظام الطائفة السنية الذي حدد كيانهم بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٨ لسنة ١٩٥٥ والمعدل بقرار رقم ٥ لسنة ١٩٦٧، الذي بموجبه اصبح المسلمون السنة مستقلين في شؤونهم الدينية و الداخلية من الناحية الاجتماعية والمالية والادارية وانشأ ((المجلس الشرعي الاعلى)) الذي له سلطة اصدار النظم والقرارات والتعليمات المنظمة لشؤون المسلمين السنة الدينية وادارة اوقافهم(المادة ٣٨ من المرسوم) بل اعطي لهذا المجلس صلاحية اصدار تشريعات معدلة لهذا المرسوم الصادر من قبل الدولة. وقد اصدر المجلس القرار رقم ٥ المنوه اليه الذي جعل من الطائفة السنية وحدة سياسية مستقلة عن الدولة.[١١١]

وبتاريخ ١٩ كانون الاول ١٩٦٧ صدر القرار رقم ٦٧/٧٢، الخاص بتنظيم شؤون الطائفة الشيعية في لبنان وتم بموجبه انشاء مجلس شيعي اعلى في لبنان، الذي اعطت المادة ٣١ منه للمجلس الاعلى الشيعي صلاحية تشريعية بتعديل هذا القانون الصادر من البرلمان.كما صدر في ١٣ تموز ١٩٦٢ قانونان، احدهما خاص بانتخاب شيخ عقل الطائفة الدرزية والثانية يتعلق بانشاء المجلس

---

[١١٠] المرجع السابق،ص٣٨١.

[١١١] د.ادمون رباط، مرجع سابق،ص٢٠٤.

المذهبـي للطائفة الدرزية، وان يتـولى رئاسـة الطائفـة الدرزيـة شـيخا عقـل،[112] وكان هذا مراعاة للوضع الدرزي الخاص بسبب وجود خـلاف تـاريخي بـين عـائلتي ارسلان وجنبلاط.

وفي سنة ١٩٩٣ صدر القانون رقم ٢٥٠ الخاص بانشاء المجلس الدسـتوري في لبنان، وقد جـاء هـذا القـانون اسـتناداً الى المـادة ١٩ مـن الدسـتور المعـدل سـنة ١٩٩٠ الخاصـة بانشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. ان المادة ١٩ من الدسـتور و القانون المذكور بينا صلاحية رؤوساء الطوائف الدينية، الى جانب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس البرلمان، في مراجعة المجلس والطعن في دسـتورية القـوانين في المجالات المتعلقة بالاحوال الشخصية وحريـة المعتقـد وممارسـة الشـعائر وحريـة التعليم الديني. ان تحديد رؤوساء الطوائف كـاطراف دسـتورية ذوي الصـلاحية في تقديم المراجعة والطعن يستهدف تعزيز سلطة رؤوسـاء الطوائـف الدينيـة ويجعلـهم بمثابة كيانات سياسية فاعلة ذات صلاحيات دستورية وقانونية واداريـة وتنفيذيـة وقضائية.

ان نظام الادارة الذاتية للطوائف اللبنانية قـد شـكل تنظيمـاً قانونيـاً-طائفيـاً خاصاً بكـل مجتمـع ديـني ومذهبـي، الـذي بقـي بعيـداً عـن السـلطة التشـريعية والتنفيذية الخاصة بالدولة في المواضيع التي تخصها. ان هذا النظـام قـد اثـر حتـى على القوانين الادارية والعادية، ومن ذلك ان المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ الخـاص بنظام الموظفين والصادر في حزيران ١٩٥٩ نص في المادة ٦٦ منه على أن((تراعى في تعيين الموظفين احكام المادة ٩٥ من الدستور))[113] وهذه المادة –كمـا رأينـا- تنص على التقسيم الطائفي للمناصب بين المسلمين والمسيحيين.

الفرع الثامن

العرف الدستوري وتنظيم التعددية الطائفية

فضلاً عـن معالجـة الدسـتور اللبنـاني لظـاهرة التعـدد المجتمعـي الطـائفي وتشكيله نظم قانونية خاصة بالطوائف، كما تقدم بيانه، فان العرف الدستوري قد

---

[112] المادة٢ من قانون((انتخاب شيخ عقل الطائفة الدرزية)).

[113] د. ادمون رباط، مرجع سابق، ص ١٨٩.

كان له نصيب كبير في ايجاد آليات مستقرة لمشكلة التعدد المجتمعي الطائفي في لبنان.وهذا ما سنوضحه كالآتي:

١-العرف الدستوري وعناصره:

على الرغم من انكار فريق من الفقهاء للقيمة القانونية والدستورية للعرف والتشكك في الاعتراف به، الا ان هذا المصدر برأي غالبية الفقهاء هو من المصادر المهمة للدستور والقانون.[١١٤]

ويعرف العرف الدستوري بأنه عادة استمر بها العمل من قبل مؤسسات الدولة في امر يتعلق بكيفية ممارسة السلطة وانتقالها واستقر الرأي على السير بمقتضاها لاكتساب صفة الالزام.[١١٥]

ومن اجل ان يكتسب عادة او قاعدة ما صفة العرف الدستوري ينبغي ان تتوافر فيها عنصران رئيسان:

العنصر المادي: وهو يتعلق بتكرار هذه العادة او الواقعة بصورة دائمة وثابتة وواضحة، فالتكرار يعني ان واقعة واحدة لاتكفي لتكوين عرف دستوري، اما الثبات فهو ان العادة او الواقعة يجب تكرارها باتجاه واحد، لا ان تتناقض مع بعضها البعض، كما ينبغي ان تكون الواقعة او العادة واضحة ولاتحتمل اكثر من تأويل او تفسير.[١١٦]

العنصر المعنوي: لايكفي تكرار عادة ما بصورة دائمة وثابتة وواضحة لكي تصبح عرفاً، فبعض العادات والوقائع التي يضطر لقبولها لايمكن ان تصبح عرفاً، فالعرف بحاجة الى وجود اعتقاد سائد لدى الاشخاص المعنيين بتنفيذ هذه العادة او الواقعة وبشعورهم بانهم خاضعون لقاعدة تمتلك قوة القانون،[١١٧] فهذا الجانب المعنوي المرتبط بالقناعة الشخصية والرضا الجماعي عنصر اساس آخر مكون للعرف.

وبوجود هذين العنصرين يمكن عد قاعدة او عادة او واقعة ما عرفاً دستورياً يحتوي على صفة الالزام اسوة بالقواعد الدستورية المكتوبة.

---

[١١٤] حول النقاش الدائر حول القيمة الدستورية القانونية للعرف الدستوري انظر:
د.احسان حميد المفرجي واخرون، مصدر سابق، ص٢٠١.

[١١٥] المصدر نفسه،ص٢٠٠.

[١١٦] د.اسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص٢٥-٢٥.

[١١٧] المصدر نفسه، ص٢٦.

٢-الاعراف الدستورية المنظمة للواقع الطائفي في لبنان:

يلتزم رجالات السلطة والدولة في لبنان في مسألة تنظيم الواقع الطائفي بقواعد وعادات يمكن عدها اعرافاً دستورية ملزمة على الرغم من عدم ذكرها في الدستور اللبناني.

فمنذ الميثاق الوطني سنة ١٩٤٣ بين الموارنة والسنة اصبحت الرئاسات الثلاث(رئاسة الجمهورية والوزراء والبرلمان)مخصصة للموارنة والسنة والشيعة، فرغم عدم ذكر او الاعلان عن وجود مثل هذا التقسيم الطائفي للمناصب الا ان الواقع السياسي والدستوري في لبنان منذ عام ١٩٤٣ حتى اليوم(٢٠١٠)يبين ان منصب رئيس الجمهورية كان دوماً للمسيحيين الموارنة ورئاسة الوزراء للسنة ورئاسة البرلمان للشيعة. وهو تقسيم ترى كل الاطراف انه ملتزم به حتى في ايام الحرب الاهلية.

اضافة الى وجود هذا العرف الدستوري فقد جرت العادة ايضاً ان يكون نائب رئيس الوزراء ونائب رئيس البرلمان من ابناء الروم الارثوذوكس،كما ان منصب قائد الجيش منذ تاسيسه وقيادة المخابرات ومدير البنك المركزي يبدو حكراً على المسيحيين الموارنة.[١١٨]

ومن جانب آخر كانت هناك اعراف دستورية بالنسبة للحياة الدستورية في لبنان اصبحت الآن تشكل جزءاً من الدستور المكتوب، فعلى سبيل المثال ان ضرورة توقيع رئيس الوزراء على المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية كانت من الاعراف الدستورية الملزمة قبل ان تدخل في الدستور بموجب التعديل التاسع سنة ١٩٩٠ وتصبح جزءاً من الدستور المكتوب.

الاستنتاج:

من خلال بحثنا في التنظيم الدستوري لواقع التعددية الطائفية في لبنان يمكن ان نسجل الملاحظات الآتية:

١-الدولة اللبنانية قد تم بناؤها على اساس الاتفاق بين طوائف ومجتمعات لبنان المختلفة، واذا كان الدستور-حسب بعض الفقهاء-عقد اجتماعي بين الشعب والسلطات، فان الدستور في لبنان كان بمثابة عقد بين الطوائف المختلفة، لذلك

---

[١١٨] د. سردار قادر محي الدين، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٤.

طبع هذا الدستور بطابع تعدد ارادات ورؤى المجتمعات الدينية والمذهبية المختلفة.

٢-هناك اعتراف صريح في الدستور بالطوائف اللبنانية وحقوقها، وقد ساهم الدستور في تقوية واقع المجتمعات الطائفية بتنظيم محاكمها ومراجعها ومدارسها ونظمها القانونية بحيث اصبحت الطوائف تتمتع بشخصية معنوية ذات صلاحيات قانونية ودستورية صريحة.

٣-لم يتمخض عن الاعتراف الدستوري بالطوائف تشكيل كيانات ادارية واقاليم خاصة بالطوائف على اساس جغرافي، بل تم تطوير البناء التعددي في لبنان على اسس اجتماعية-طائفية من جهة وتقسيم حاد وواضح للمؤسسات والمناصب الحساسة من جهة ثانية، اذ اخذ الدستور وتأثر بنظام الملل الذي كان سائداً في الدولة العثمانية بالنسبة لغير المسلمين ثم عممه على المسلمين ايضاً، مما ادى الى ظهور تنظيم قانوني- سياسي طائفي مستقل ومؤثر مواز لسلطة ومؤسسات الدولة. وهذا الواقع القانوني يشبه الى حد ما يسمى الحكم الذاتي الشخصي Personal autonomy، اي القائم لا على اساس جغرافي بل على اساس شخصي، اذ ان للطوائف اللبنانية استقلالاً ذاتياً يشبه هذا النوع من الحكم الذاتي الشخصي.

٤-ان التقسيم الدستوري العرفي للمناصب الرئيسة الثلاثة(رئاسة الجمهورية والوزراء والبرلمان)قد اضفى طابعاً طائفياً على العلاقة بين هذه المناصب والمؤسسات السياسية والدستورية، اذ ان اي توتر او حساسية بين هذه المؤسسات الثلاث قد ينعكس مباشرة على الطوائف ويأخذ بعداً طائفياً. وهذا ينطبق ايضاً على تقسيم مجلس الممثلين(النواب) على اساس طائفي اذ ليس هناك مناصب او مؤسسات دستورية فوق-طائفية جامعة يمكن ان تكون مرجعاً او حكماً بين الطوائف المتصارعة.

٥- تمت صياغة النظام الانتخابي اللبناني بشكل يتجاوب مع رغبة المشرع الدستوري بتقسيم المقاعد النيابية مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، اذ جرى تحديد عدد مقاعد الطوائف في الدوائر الانتخابية سلفاً دون مراعاة الثقل السكاني، فالمنافسة الانتخابية حسب هذا النظام الانتخابي لا تؤدي الى زيادة او نقصان مقعد طائفة ما، بل تكون بين افراد الطائفة ذاتها وليس بين افراد الشعب جمعاء، وبالتالي فان ممثل البرلمان يكون، في الواقع العملي، ممثلاً عن طائفته وليس شعبه.

المبحث الثاني
التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في ايطاليا

ايطاليا دولة بسيطة موحدة تتميز بوجود مجتمعات اقلية لغوية في اقسامها الشمالية والغربية، وعلى الرغم من ان هذه الدولة ذات تركيبة بسيطة غير مركبة الا ان بناءها الداخلي المنصوص عليه في الدستور قد بني وفق اقاليم يتمتع بعضها بسلطة تشريعية، وهذا النوع من البناء الداخلي المؤسساتي نادراً ما نجده في الدول البسيطة. لذلك فان دراسة التنظيم الدستوري لحالة التنوع اللغوي في ايطاليا يمكن ان تسلط الضوء على نموذج آخر من النماذج الدستورية لتنظيم المجتمعات التعددية.

المطلب الاول
المجتمعات اللغوية في ايطاليا

على الرغم من التاريخ العريق لايطاليا الممتد الى الحضارة الرومانية وما كان لها من دور عالمي في العصور القديمة والوسطى، الا ان الدولة الايطالية الحالية حديثة النشأة لايتعدى تأريخها قرناً ونصف. فقد كانت ايطاليا حتى بداية القرن التاسع عشر منقسمة الى اكثر من عشر دويلات وامارات. وقد قام نابليون سنة ١٨٠٠ بتوحيد عدة دويلات ايطالية وانشاء مملكة ايطالية موحدة[1] الا انه

---

[1] د. خليل على مراد وآخرون، دراسات في تاريخ اوربا المعاصر، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر،الموصل، ١٩٨٨، ص١٧٨.

بسقوط نابليون سنة ١٨١٥ انقسمت ايطاليا مجددا وأصبحت تحت نفوذ قوي للامبراطورية النمساوية المحافظة.

ونتيجة لضعف النمساويين وخسارتهم الحرب امام بروسيا من جهة وبسبب مساعدة الفرنسيين استطاع الايطاليون بزعامة ملكهم عمانوئيل الثاني تحرير بلادهم من الحكم والنفوذ النمساويين وتوحيد بلادهمسنة ١٨٧٠ وبناء دولة ايطاليا الحديثة.[٢]

ان اللغة الايطالية ذات اصول هندو- اوربية وترجع بصورة مباشرة الى اللغة اللاتينية التي تعتبر اللغة الام بالنسبة لكثير من اللغات الاوربية[٣] وبسبب انقسام البلاد بين الدويلات والامارات لم تكن لايطاليا طوال تاريخها ماقبل الوحدة لغة رسمية موحدة. وقد ظلت ايطاليا وفي السنوات الاولى للتوحيد بلادهم غير متحدة لغوياً، بل منقسمة بين لهجات متعددة اضافة الى وجود اقليات في اجرائها الشمالية والغربية.

وتبنت الدولة الحديثة اللهجة الفلورنسية وفرضتها ليس على جميع اللهجات الاخرى فحسب، بل على جميع اللغات القومية الاخرى ايضاً، فاللهجة الفلورنسية لم تكن يتحدث بها في بداية تأسيس ايطاليا الموحدة سوى ٢,٥٪ من سكان ايطاليا[٤]، لكن مع ادخال وفرض هذه اللهجة في مؤسسات الدولة والنظام التعليمي اصبحت منذاك هي اللغة الرسمية والدارجة في ايطاليا علىالرغم من بقاء بعض الاعتراضات من جانب الاقاليم التي تتحدث بلهجات اخرى عليه.

ان الخارطة اللغوية في ايطاليا يمكن تقسيمها الى مجموعتين من اللغات، الاولى هي لغات الاقليات القوميةMinority Languages التي يتكلم بها حوالي ٥٪ من سكان ايطاليا كالسردينية والالمانية والفرنسية واللادينية والسلوفينية والفرولنية، اما المجموعة الثانية فتسمى باللغات الاقليمية Languages Regional التي تتوزع على اقاليم ايطاليا المختلفة، التي يتكلم بها حوالي ٥٢٪ من سكان ايطاليا، وما يقارب ٣٠ مليون شخص،[٥] هذه المجموعة

---

[٢] المرجع السابق،ص١٨٠.

[٣] ايطاليا(دراسة الدول المنظمات الدولية ٢٧)، مركز الدراسات السياسية والدولية، طهران، ١٩٩٦، ط٢، ص١٣.(باللغة الفارسية).

[٤] بيتر وورسلي، مرجع سابق، ص٧.

[٥] Paolo Coluzzi, Regional and Minority Languages in Italy,2004,3. www mercator-central.org).

الثانية - ورغم ان هناك من يعدها لهجات ايطاليـة- الا انهـا لاتريـد ان تعامـل كلهجات بل كلغات اقليمية. وبذلك يمكن القول ان اكثر مـن ٣٢ مليـون ايطـالي يتكلمون اما لغة اقلية او لغات اقليميةوهذه النسبة تتجاوز نصف سكان الـبلاد الذي يعد الايطالية هي لغتهم الام.[٦]

لذلك سنقسم هذه اللغات الى مجموعتين: الاقليات اللغوية واللغات الاقليميـة، وسنوضحها كالآتي:

اولاً: الاقليات اللغوية:

وهي الاقليات القومية الموجودة في الاطراف الشمالية من ايطاليـا وكـذلك في جزيرة سردينيا غرب البلاد، ورغم وجود اكثر من ٢٠ لغة اقلية في ايطاليا الا ان الاقليات التاريخية المرتبطة باقليم محدد ليست كثيرة واهم هذه الاقليات هي:

١-السردينيون serdegnian

وهـم سـكان جزيـرة سـردينيا الواقعـة في البحـر المتوسـط في جنـوب جزيـرة كورسـيكا الفرنسـية وغـرب ايطاليـا. ويـتكلم غـالبيـة شـعب الجزيـرة(٨٠٪ مـن السكان) اللغة السـردينية الـتي ترجـع اصـولها الى اللغـة الرومانيـة اللاتينيـة. ويبلـغ عـدد السـردينيين في ايطاليـا اكثـر مـن ١,٣٠٠,٠٠٠ شـخص اي حـوالي ٢,٢٪ من نسبة مجموع السكان وبذلك يعدون اكبر اقلية لغوية في ايطاليا[٧]

لقـد خضـع السـردينيون في القـرنين الخـامس و السـادس عشـر الى حكـم الامبراطورية الاسبانية، ولكن في النصف الثاني من القرن التاسع عشر اصبحت سردينيا جزءاً من المملكة الايطالية. ورغم تمتع السـردينيين بـالحكم الـذاتي وفقـاً لدسـتور ١٩٤٨ الا ان الصـلاحيات الممنوحـة لهـم كانـت علـى اسـس اجتماعيـة واقتصادية، الامر الذى دفـع بالسـردينيين بدايـة السـبعينات الى المطالبـة، لـيس بالحقوق والصلاحيات اللغوية فحسب، بل بالمواطنة السـردينية وجعـل السـردينية اللغة الرسمية الثانية في الجزيرة، وقد بـدأت الحكومـة الاسـتجابة لمطـاليبهم بفـتح

---

(6) ibid,

(7) Salvatore ARCA, Brief Notes on the Normalization of the Sardinian Language. Ninth United Nations Conference on the Standardization of Geographical NamesNew York, 21 – 30 August 2007.

الدراسة باللغة السردينية في جامعةCagliari سنة ١٩٧١ ثم جعلت السردينية لغة التعليم والدراسة في مدارس الجزيرة. وبصدور القانون رقم لسنة ١٩٩٩ اصبحت اللغة السردينية معترف بها في مجالات يومية عدة.[٨]

٢-الفرولنيةFriulian

وينطق بها سكان هذه الاقلية الواقعة في اقليم فينيسيا(البندقية) في شمال شرق ايطاليا على الحدود مع يوغسلافيا السابقة والدولة السلوفينية الحديثة، وهذه اللغة من عائلة اللغات اللاتينية التي هي اصل الكثير من اللغات الاوربية كالفرنسية والايطالية وغيرها. ويبلغ عدد المتحدثين بها حوالي ٦٠٠,٠٠٠ اي ما يقارب ١٪ من نسبة سكان ايطاليا.[٩]وهم ثاني اكبر اقلية لغوية في ايطاليا. وقد اعترف الايطاليون بالفرونية منذ خمسينات القرن المنصرم.

٣-الالمانية

ويتحدث بها سكان اقليم تيرول الجنوبية south tyrol الواقعة على حدود ايطاليا الشمالية مع كل من النمسا وسويسرا، ويسمى سكان الالمان هذا الاقليم بـ sudtirol اما الايطاليون فيسمونها Alto Adige. ويبلغ عدد سكان هذه الاقلية ٣٠٠,٠٠٠ شخص اي مايقارب ٥,. ٪ من سكان ايطاليا، الا انهم يتميزون بقوة المشاعر القومية الالمانية والتعلق بلغة وثقافة قوميتهم. ويبلغ العدد الاجمالي لسكان اقليم تيرول الجنوبية حوالي نصف مليون شخص، يتحدث الاغلبية (٦٩٪)منهم بالالمانية و ٢٦٪ بالايطالية و٤٪ باللادينية.[١٠]

كان الاقليم الى نهاية الحرب العالمية الاولى جزءاً من الامبراطورية النمساوية – الهنغارية، وبانتهاء الحرب وتفكك هذه الامبراطورية اصبح الاقليم جزءاً من ايطاليا. وبعد تعرض سكان الاقليم الى سياسة الصهر القومي في اثناء الحكم الفاشي في ايطاليا اتفقت الحكومة الالمانية النازية مع الحكومة الفاشية سنة ١٩٣٩ على السماح للذين يريدون من سكان الاقليم من الالمان باللجوء الى

---

(٨) IBID,P

(٩) http://www.bbc.co.uk/languages/european_languages/countries/italy.shtml.

(١٠) Jonathan Fox,Tyrolians in Italy. www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/italstyr.htm.

المانيا، فهاجر ثلث السكان الى المانيا، الا ان الكثير منهم عاد الى موطنه بعد انتهاء الحرب عام ١٩٤٥.

ونتيجة لاتفاقية دي غاسبري – غروبر عام١٩٤٦ بين الحكومة النمساوية والحكومة الايطالية حول المان الاقليم تم منح هذا الاقليم حكماً ذاتياً وثبت هذا في دستور ١٩٤٨، وهذه الاتفاقية أرست الأسس لاستقلالية هذا الاقليم عبر الضمانات التي وفرتها لاستقلاله الثقافي. وارتباطاً بمطالب القوميين الالمان من سكان تيرول الجنوبية بالحقوق اللغوية والسياسية اجتاحت الاقليم موجة من اعمال العنف في الخمسينات والستينات من القرن المنصرم، الى ان تم بالاتفاق مع الحكومة النمساوية توسيع صلاحيات الحكم الذاتي سنة ١٩٦٩، الذي تم تطبيقه سنة ١٩٧٢ ليشمل جوانب عدة من التعليم الى الادارة، وتم عام ١٩٨٨ توسيع آخر لصلاحيات الاقليم في الادارة الذاتية إذ تم تبديل الاسماء الايطالية للشوارع والمدن بأسماء ألمانية[11]

٤-الاقلية الفرنسية

وهم جزء من سكان اقليم فالي اوسيتا Valle Aosta في شمال غرب البلاد على الحدود الفرنسية-الايطالية والسويسرية-الايطالية. ولهم لهجة خاصة ويبلغ عدد الناطقين بها حوالي ٢٠٠,٠٠٠ اي مايقارب ٣,. ٪ من سكان ايطاليا. ويتمتع سكان فالي اوسيتا بالحكم الذاتي المحلي منذ عام ١٩٤٨، ويعدون من الاقليات والاقاليم التي اعترف لها دستور ١٩٤٨ بالخصوصية والصلاحية الاقليمية[12]

٥-السلوفينيون

ويعيشون في اقليم فينسيا على الحدود الايطالية اليوغسلافية القديمة وحدود ايطاليا مع دولة سلوفينيا الحديثة. و نسبة الناطقين بها ١,. ٪ من سكان ايطاليا[13]، الا انهم يتمتعون بالحماية الدستورية والقانونية منذ الخمسينات من

---

[11] Rainer baubock, Multinational federalism,territorial or cultural Autonomy?,IMER press ,malmo university,Sweden 2001,p44.

[12] Paoplo coluzzi, Regional and Minority Languages in Italy,2004. P4(www.mercator-central.org).

[13] ibid,p. 9.

القرن المنصرم. وكان لمذكرة التفاهم المبرمة بين يوغسلافيا وايطاليا عام ١٩٥٤ ومعاهدة اوسيمو osimo المبرمة سنة ١٩٧٧ بين هاتين الدولتين دور واضح في تدعيم وترسيخ حقوق هذه الاقلية في ايطاليا.

ثانياً: اللغات الاقليمية

ونقصد بها اللغات الموجودة في الكثير من الاقاليم الايطالية، التي لاتعترف بها ايطاليا رسمياً بكونها لغات متميزة، بل تعدها لهجات داخلة ضمن اللغة الايطالية، غير ان هذه الاقاليم وسكانها الناطقين بهذه اللغات او اللهجات يحبذون اطلاق مصطلح اللغة على لهجتهم وهذا ماهو واضح في القوانين التي تقوم بعض الاقاليم باصدارها حول الهوية واللغة الخاصة بهذه الاقاليم.

وهناك في ايطاليا بين ٦-٢٢ لغة اقليمية التي يتحدث بها السكان في اقاليمهم ويشكلون نسبة ٥٢٪ من سكان ايطاليا. ويعترض كثير من ابناء هذه اللغات على انها ليست لهجات ايطالية وينتقدون سياسة الحكومة التي تعترف باللغة السردينية واللغة الفرولنية كلغة مستقلة رغم انهما من اصول لاتينية مثل لغاتهم.[١٤] ان ابناء هذه اللغات الاقليمية يشكون من التهميش والتذويب الذي تتعرض له لغتهم، و مطاليبهم في الاعتراف الرسمي بلغاتهم مازالت قائمة رغم عدم استجابة الدولة لها. ويعيش هؤلاء فيما يسمى بالاقاليم العادية التي تتميز عن الاقاليم الخمسة المتمتعة بالصلاحيات الثقافية والتعليمية واللغوية، وان غالبية مطاليب سكان هذه الاقاليم العادية تدور حول توسيع صلاحياتها لتشمل المجالات المتعلقة باللغة والثقافة المحليتين. واهم هذه اللغات الاقليمية هي الكالابيرية (Calabria) والباسيليكاتية (Basilicata) والآولية (Aulia) والموليزية(Molize) والتوسكانية(Tuscany) والاميلية(Emillia) واللومباردية(Lombardian) والفينيسية(Venezia).[١٥]

وفي جانب آخر يطالب بعض من هذه الاقاليم بالادارة الذاتية الاوسع بالنسبة للمسائل المالية والاقتصادية، فاقاليم الشمال الغنية مثل توسكانيا وفينيسيا وليجوريا واميلي ترى ان الاقاليم الجنوبية الفقيرة تأخذ كثيراً من عائداتها

---

[14] ibid,p. P7.

[15] ibid,p3.

الضريبية وتطالب بتخفيض الضرائب، وفي تسعينات القرن المنصرم تأسس حزب رابطة الشمال في هذه الاقاليم الذي طالب باستقلالية اكبر للشمال عن الجنوب، بل ان بعض قادته طالب بتقسيم ايطاليا الى ثلاث دول في الشمال والوسط والجنوب.[١٦] كما تنامت الدعوات المطالبة بجعل ايطاليا دولة فيدرالية عند الاقاليم الشمالية الغنية بينما رفضت الاقاليم الفقيرة الجنوبية هذه الدعوات وقاومتها[١٧]. وكان للمطاليب الاجتماعية والاقتصادية دور اكبر في تغذية المطاليب الثقافية الخاصة بلغات اقليمية متميزة، وكان لها تأثير قوي على موجة الاصلاحات الدستورية التي شهدتها ايطاليا في المرحلة المحصورة بين عامي(١٩٩١-٢٠٠٣) التي وصلت الى ٩ اصلاحات دستورية من اصل ١٣ اصلاحاً دستورياً شهدها الدستور منذ تبنيه عام ١٩٤٨.[١٨]

المطلب الثاني
التنظيم الدستوري لحالة التعدد المجتمعي
في دستور ايطاليا الحالي (١٩٤٨)

على الرغم من احتفاظ الدستور الايطالي الصادر سنة ١٩٤٨ بالشكل الموحد البسيط غير الفدرالي للدولة، الا ان الدولة في ايطاليا بنيت على اساس تقسيمها الى اقاليم متميزة. ان البناء الاقليمي للدولة في ايطاليا وفق دستور ١٩٤٨ قد جعل منها تجربة متميزة في مجال الهيكل الاداري الداخلي للدول الموحدة.

قسم الدستور الدولة الى ٢٠ اقليماً، لكن الخصيصة البارزة لهذا الدستور انه ميز منذ البداية بين نوعين من الاقاليم: الاول يتمتع بصلاحيات كبيرة في مجالات التشريع وذو دستور اقليمي خاص به، والثاني ليس لديه صلاحيات في هذا المجال. وقد سمي الصنف الاول من هذه الاقاليم من قبل الفقه الدستوري

---

[١٦] اوليفيه دوهايل، الديمقراطيات، انظمتها وتاريخها ومتطلباتها، ترجمة: علي باشا، منشورات وزارة الثقافة(سوريا)، دمشق، ١٩٩٨،ص١٣٢.

[17] Francesco Palermo and jens woel, Italy takes slow boat to federalism. federations magazine, vol 17.sitewww.forumfed.org/en/products/magazine/vol17_num١/italy.php.

[18] Binyamino Caravita,toward afedral state.recent conistitutional development in Italy. Rome 2004. www.

بالاقاليم الخاصة، اما الصنف الثاني فقد تمت تسميته بالاقاليم العادية. ولكن بعد الاصلاحات الدستورية الواسعة في التسعينات تم توسيع صلاحيات الاقاليم العادية بحيث اصبحت قريبة من صلاحيات الاقاليم الخاصةوسنقوم في دراستنا حول التنظيم الدستوري لحالة التعدد المجتمعي في ايطاليا بتقسيم هذا المطلب الى خمسة فروع، نبحث في الاول في الضمانات الدستورية الخاصة بالاقليات في الدستور الايطالي وفي الثاني في السلطة الوطنية وفي الثالث في ماهية الاقاليم وتصنيفها وصلاحياتها وفي الرابع في المحكمة الدستورية وفي الخامس في التعديل الدستور الايطالي.

الفرع الاول
الضمانات الدستورية الخاصة بالاقليات

جاء الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٨ ليوفق بين الاتجاهات الداعية الى الفدرالية التي طالبت بها الاقليات القومية والقوميات الاقليمية وبين الاتجاه الداعي نحو المركزية والدولة الواحدة البسيطة، اذ ان مواد الدستور تحمل في طياتها الكثير من هاتين الرؤيتين المختلفين لبنية الدولة الايطالية.

نصت المادة الخامسة من الدستور على ان ((الجمهورية (ايطاليا) تعترف، وهي وحدة لاتتجزأ، بالادارات الذاتية والمحلية وتدعمها...)) ،كما حددت المادة نفسها السياسة التشريعية للدولة بانها((..تجعل مبادئ تشريعاتها واساليبها مع مقتضيات الادارة الذاتية واللامركزية))، ففي هذه النصوص الدستورية يلاحظ التأكيد على وحدة الدولة وقيامها على اساس الادارة الذاتية. ان هذه المادة هي من الامثلة الواضحة على السياسة الدستورية المزدوجة للمشرع الدستوري في ايطاليا والقائمة على وجود مسارين، وحدوي وتعددي، في البناء الدستوري و السياسي والاداري للدولة.

كما نص الدستور على مسؤولية الدولة عن حماية و((صون الاقليات اللغوية عن طريق اصدار قوانين خاصة))[١٩] بالموضوع، ان هذه المادة قد جاءت لتعترف بوجود اقليات لغوية في البلاد ، وان هذه الاعتراف يتضمن مسؤولية الدولة عن

---

[١٩] المادة السادسة من الدستور الايطالي النافذ.

اصدار القوانين الخاصة بحمايتهم. وقد كانت هذه المادة الاساس والمرجع لغالبية التشريعات الوطنية الصادرة لتنظيم حقوق الاقليات اللغوية.

وقد اعترف الدستور بوجود الملل والطوائف الدينية غير الكاثوليكية واعطاها حرية تنظيم نفسها وحقوقها في قوانين وتشريعات خاصة[٢٠]

ان منح الاقليات اللغوية وضع خاص special statues ضمن اقليمها يعد من أهم الضمانات الدستورية الممنوحة للاقليات اللغوية في الدستور الايطالي، فحسب المادة ١١٦ الفقرة ١ و٢ من الدستور فقد انشأ لاقاليم فرولي فينيسا جوليا(الاقلية الناطقة بالفرولية) وسردينيا(الاقلية الناطقة بالسردينية) وسيسيليا(صقلية) وتيرول الجنوبية(الاقلية الناطقة بالالمانية واللادينية) وفالي اوستا(الاقلية الناطقة بالفرنسية) وضع اداري وتشريعي خاص ميزها عن الاقاليم الاخرى التي لاتوجد فيها اقليات لغوية. و هذه الادارة الذاتية المحلية كانت الاساس لنظام الاقليمية الخاصة الذي تميزت به ايطاليا منذ صدور دستور ١٩٤٨.

من جانب آخر فقد انشأت هذه الاقاليم الخاصة الخمسة حسب مقتضيات التكوين والانتشار اللغوي- القومي للاقليات، اي ان هناك تطابقاً بين الحدود الادارية لهذه الاقاليم والحدود الاثنية لهذه الاقليات، مما اتاح للاقليات التمتع بحقوقها وممارستها دون وجود خوف من ان تصبح اقلية قومية في اقاليمها الخاصة.

وعلى الرغم من ان هذا الوضع الدستوري الخاص الممنوح للاقليات اللغوية كان في البداية نتيجة الاتفاقيات الدولية التي ابرمتها ايطاليا كلا على حدى مع كل من فرنسا ويوغسلافيا والنمسا وسياسة الامر الواقع بالنسبة لسيسيليا وسردينيا اللتين كانتا تتمتعان بادارة ذاتية محلية وتحت الحماية الامريكية قبل صدور دستور سنة ١٩٤٨،[٢١] الا ان هذا الوضع الخاص للاقليات اللغوية ضمن نظام الاقاليم الخاصة قد تم تثبيته في الدستور الجمهوري، كما شهدت ايطاليا تطورات واصلاحات دستورية عدة منذ اصدار الدستور، وسنقوم بدراسة البناء الدستوري لهذه الاقاليم والصلاحيات التي تتمتع بها والمؤسسات التشريعية والتنفيذية التابعة لها في فرع لاحق من هذا المطلب.

---

[٢٠] المادة الثامنة من الدستور الايطالي النافذ.

[٢١] د. خالد قباني، مرجع سابق،ص١٦٦

ان المادة ١١٤ من الدستور الايطالي،[٢٢] المعدلة بمقتضى القانون الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠٠١، الذي تم تطبيقه بعد صدور القانون رقم ١٣١ لسنة ٢٠٠٣ من البرلمان الايطالي، قد اوجد مبدأ دستورياً هاماً استفادت منه الاقاليم والمقاطعات ومجتمعاتها اللغوية بشكل كبير، اذ بمقتضى هذه المادة تتكون جمهورية ايطاليا من((.. البلديات، المحافظات، مدن حضرية، الاقاليم والدولة))، اي ان الدستور قد ساوى بين الوحدات المكونة للجمهورية الايطالية ولم يرفع المنزلة القانونية لاحدها على الاخرى، ونظراً لعدم وجود اي نص في الدستور يتضمن الاشارة الى المنزلة العليا للدولة وتشريعاتها، لذلك يستنتج هنا ان البناء القانوني والتشريعي الدستوري في ايطاليا ليس مبنياً على اساس هرمي، تكون فيه الدولة في قمة الهرم والاقاليم والمحافظات والبلديات في موقع ادنى حسب التسلسل، لذلك ان الدستور في المادة ١١٤ منه يساوي بين القوة القانونية لتشريعات هذه الوحدات المكونة للجمهورية، ويكون للمحكمة الدستورية صلاحية البت في اي تعارض بينهما.

ان هذا النص المعدل من المادة ١١٤ من الدستور الايطالي قد عزز من منزلة وقوة التشريعات التي تصدرها المجتمعات اللغوية والاقليات الاقليمية في الاقاليم والمحافظات والبلديات، فقد كان الدستور قبل تعديله سنة ٢٠٠١ يعطي للحكومة الوطنية صلاحية مراقبة العملية التشريعية في الاقاليم والمقاطعات ومنع اصدار قوانين تمس مصالحها او لا تتفق معها، ولكن بعد التعديل الجديد انهيت سيطرة الحكومة الوطنية على تشريعات الاقاليم والمقاطعات، وجعلت المحكمة الدستورية حصرياً هي المعنية بالنظر في مدى دستوريتها، وقد التزمت هذه المحكمة بسياسة دعم هذا الاتجاه والمساواة بين القوة القانونية لكافة الوحدات الادارية في الجمهورية كل حسب اختصاصها.[٢٣]

---

[٢٢] المادة ١١٤ من الدستور الايطالي الصادر سنة ١٩٤٨.

[٢٣] في قرار هام للمحكمة الدستورية الايطالية حول ادعاءات الحكومة المركزية على كون قراراتها ذات سيادة لانها تمثل ارادة الشعب، رفضت المحكمة هذا التفسير معللةً هذا الرفض ان الدستور قد ساوى في المادة ١١٤ بين جميع الوحدات الادارية للجمهورية، كما ان القوانين الصادرة في مجالس الاقاليم والمقاطعات والبلديات هي ايضاً تعبر عن ارادة الشعب لانها صادرة من قبل ممثلي الشعب المنتخبين في الاقليم او المقاطعة.بهذا الخصوص انظر:

Binyamino Caravita,toward afedral state,op,Cit, p4.

الفرع الثاني

السلطة الوطنية(المركزية)

ايطاليا دولة ذات نظام جمهوري برلماني ديمقراطي مؤسس وفق قاعدة الدولة البسيطة الواحدة، الدولة البسيطة في ايطاليا ذات طابع خاص متمثل بوجود نظام الاقاليم المتمتعة بصلاحيات واسعة. ان وجود مستويات مادون وطنية للحكم(الاقاليم) مع التمتع بسلطة تشريعية وتنفيذية مستقلة في الدول الموحدة يصادف في دول محدودة، لذلك يرى فريق من الفقهاء ان النظام في ايطاليا يقع بين الفيدرالية والبسيطة، فهي غير فيدرالية بصورة كاملة ولا بسيطة مركزية ايضاً[٢٤]. ان اهم ما يميز السلطة الوطنية في ايطاليا هي انها قد سمحت – وفقاً للدستور- بوجود تعددية دستورية، تكون فيها للاقاليم الخاصةسلطة اصدار دساتير خاصة، وقد انعكست تعددية مستويات السلطة في المجالات التالية:

١-السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية الوطنية في ايطاليا من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ[٢٥]. ان كلا المجلسين يختلفان من حيث عدد الاعضاء ودور الاقاليم فيهما. وسنقوم بدراسة هذين المجلسين مع التركيز على النواحي المرتبطة بالحقوق والسلطات الممنوحة للمجتمعات التعددية(اللغوية والقومية).

أ-مجلس النواب

يبلغ عدد اعضاء مجلس النواب ستمائة وثلاثون نائباًينتخبون في انتخابات عامة ومباشرة، ويتم تخصيص اثنتي عشر نائباً للايطاليين الساكنين في المهجر.[٢٦] ويحق لمن بلغ خمسة وعشرين عاماً في يوم الانتخاب ان يرشح نفسه نائباً في مجلس النواب.[٢٧] وحددت الدورة البرلمانية لمجلس النواب بخمس سنوات لا يمكن تمديدها الا وفقاً للقانون وفي حالات الحرب فقط،[٢٨] ويتم انتخاب رئيس المجلس ونوابه من بين اعضائه بالاغلبية المطلقة.[٢٩]

---

[٢٤] د.اسماعيل غزال، مرجع سابق،ص ٣٢٧.

[٢٥] المادة ٥٥ من الدستور الايطالي الحالي.

[٢٦] الفقرة ١ من المادة ٥٦ من الدستور.

[٢٧] الفقرة ٢ من المادة ٥٦.

[٢٨] المادة ٦٠ من الدستور.

[٢٩] المادة ٦٣ و٦٤ من الدستور.

ان لمجلس النواب، كما لمجلس الشيوخ، حق اقتراح القوانين، الذي يتم باحالة هذا الاقتراح الى لجنة برلمانية مختصة في مجلس النواب، وبعد موافقة المجلس عليه يتم التصويت عليه جماعياً في كلا المجلسين ويقر بأغلبية اصوات الحاضرين، الا انه لا يجوز التصويت على قانون ما دون حضور غالبية اعضاء كل من المجلسين.[٣٠] ان القوانين كافة يتم اصدارها بهذه الطريقة حتى المتعلقة منها بالقضايا الدستورية او الانتخابية او ما يتعلق بتفويض السلطة التشريعية الى هيئات اخرى(اقليمية او مقاطعات أوبلديات)، وكذلك الحال بالنسبة للتصديق على المعاهدات الدولية واقرار الميزانية.[٣١]

يتم انتخاب رئيس الجمهورية في البرلمان بعد ان يجتمع بمجلسيه في جلسة مشتركة، ويجري انتخاب الرئيس باغلبية الثلثين لجميع اعضاء المجلسين، واذا لم يستطع تحقيق هذه النسبة فانه ينتخب في دورة الاقتراع الثالث على ان يكون ذلك بالاغلبية المطلقة[٣٢]

لم يحدد الدستور صلاحيات مختلفة لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، لذلك فان لمجلس النواب نفس صلاحيات مجلس الشيوخ في اصدار القوانين، وتلك الصلاحيات ليست مطلقة لان الصلاحيات التشريعية للسلطة الوطنية محددة ومقيدة حصرياً وفق المادة ١١٧ من الدستور وتتعلق بأصدار التشريعات في مجالات السياسة الخارجية والهجرة وحق طلب اللجوء والعلاقات بين الجمهورية والطوائف الدينية والدفاع والقوات المسلحة والعملة والنظام النقدي الضريبي ونظام الدولة الاداري والقوانين الانتخابية والمواطنية والولاية القضائية والجمارك والقواعد العامة للتعليم. فيما منحت صلاحيات مشتركة لكل من السلطة الوطنية والاقليمية في مجالات عدة مثل علاقات الاقاليم على الصعيد الدولي والمرافيء والمطارات والرياضة وشبكات النقل والملاحة الكبرى..الخ.[٣٣] اما فيما يتعلق بمجالات سلطة الاقاليم فلا يمكن للسلطة التشريعية الوطنية اصدار قوانين بشأنها.

---

[٣٠] المادة ٦٤ والمادة ٧٢فقرة ١ من الدستور.

[٣١] الفقرة ٤ من المادة ٧٢ من الدستور.

[٣٢] المادة ٨٣ من الدستور الايطالي.

[٣٣] الفقرة من المادة ١١٧.

ب-مجلس الشيوخ

لاتختلف صلاحيات مجلس الشيوخ عن صلاحيات مجلس النواب ولكن عدد اعضاء مجلس الشيوخ وطريقة إختيارهم يختلفان عما موجود في مجلس النواب.

تنتخب اكثرية اعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع السري والمباشر[٣٤] ولمدة خمس سنوات،[٣٥] ويحق لكي ايطالي بلغ خمسة وعشرين عاماً انتخاب عضو مجلس الشيوخ الذي يتوجب ان لايقل عمره عن اربعين عاماً.[٣٦] ويتم انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ على اساس الاقاليم المكونة للجمهورية، بأستثناء المقاعد المخصصة لايطاليي المهجر والبالغ عددها ستة مقاعد، ويكون عدد مقاعد مجلس الشيوخ نصف عدد مقاعد مجلس النواب اي ٣١٥ مقعداً[٣٧]. ويتم تحديد نسبة مقاعد الاقاليم بتقسيم الحاصل الانتخابي الواحد على عدد سكان تلك الاقليم.

وعلى الرغم من ان هذه الطريقة مبنية على اساس الثقل السكاني للاقليم، الا ان الدستور استثنى بعض الاقاليم الصغيرة الحجم او العدد، التي تم تشكيلها وفق اعتبارات قومية او لغوية من هذه الطريقة. فقد اوجب الدستور ان لا يقل عدد مقاعد الاقليم الواحد عن ٧ مقاعد مهما كانت نسبة سكانها، كما حدد مقاعد اقليم موليزة الصغيرة بمقعدين اثنين ولاقليم فالي اوستا ذات الاغلبية الناطقة بالفرنسية والقليلة العدد بمقعد واحد فقط.[٣٨]

والى جانب الاعضاء المنتخبين في مجلس الشيوخ، هناك اعضاء آخرين من المجلس غير منتخبين وهم على نوعين، الاول يشمل كل من تولى منصب رئيس الجمهورية وانهى مهام رئاسته اذ يبقى عضواً دائماً في المجلس ولمدى الحياة، الا اذا تخلى عنه طوعاً[٣٩]. اما النوع الثاني من الاعضاء غير المنتخبين في مجلس الشيوخ فهم أولئك الاعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية ولمدى الحياة، وعددهم خمسة، وهؤلاء الاعضاء يكونون من بين الذين مثلوا ايطاليا بجدارة عالية في المجالات الاجتماعية والعلمية والفنية والادبية.[٤٠]

---

[٣٤] المادة ٥٨ فقرة ١من الدستور.

[٣٥] المادة ٦٠ من الدستور.

[٣٦] المادة ٥٨ فقرة ٢ من الدستور.

[٣٧] المادة ٥٧ فقرة ١ و٣ من الدستور.

[٣٨] المادة ٥٧ فقرة ٢ من الدستور.

[٣٩] الفقرة ١ من المادة ٥٩ من الدستور.

[٤٠] الفقرة ٢ من المادة ٥٩ من الدستور.

٢-انتخاب رئيس الجمهورية

ان انتخاب رئيس الجمهورية يتم في جلسة مشتركة للمجلسين وباغلبية ثلثي الاعضاء في الدورتين الاولى والثانية وبالاغلبية المطلقة في الدورة الثالثة[٤١] وتكون مدة ولاية الرئيس سبع سنوات[٤٢] وفي حالة عجزه يتولى رئيس مجلس الشيوخ مهامه، اما اذا اصيب بعلة دائمة او موته او في حالة استقالته فان رئيس مجلس النواب يعلن خلال خمسة عشر يوماً عن انتخاب الرئيس الجديد.[٤٣]

ان الدستور الايطالي قد اعطى دوراً، ولو محدوداً، للاقليات القومية واللغوية في ايطاليا في انتخاب رئيس الجمهورية. فمن جانب يستطيع الاقليات لعب هذا الدور من خلال ممثليهم في مجلسي النواب والشيوخ الذين يشاركون مع سائر اعضاء البرلمان الايطالي في انتخاب رئيس الجمهورية[٤٤]، ومن جانب آخر نصت الفقرة ٢ من المادة ٨٣ من الدستور على ضرورة وجود ٣ مندوبين عن كل اقليم ينتخبهم مجلسهم لهذا الاقتراع وذلك لضمان تمثيل الاقليات في الاقاليم لدى انتخاب رئيس الجمهورية، كما نصت على تحديد مندوب واحد لاقليم فالي اوستا ولاقليته الناطقة بالفرنسية لهذا الغرض.[٤٥]ان الاهتمام بوجوب مشاركة الاقاليم في انتخاب رئيس الجمهورية يأتي في نطاق كون رئيس الجمهورية المعبر الصادق عن الوحدة الوطنية في جميع البلاد،[٤٦] كما انه و على الرغم من ان رئيس الوزراء هو المحور في رسم السياسة والتشريع في البلاد، الا ان رئيس الجمهورية يبقى يمارس نفوذه المقيد للمحافظة على حركة الحكومة ضمن نطاق الدستور[٤٧]

ان النص في الدستور على ضرورة وجود ممثلين للاقليات في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية علىالرغم من انه ليس ذا تأثير كبير على نتيجة التصويت

---

[٤١] المادة ٨٣ من الدستور.

[٤٢] المادة ٨٥ فقرة ١ من الدستور.

[٤٣] المادة ٨٦ من الدستور.

[٤٤] المادة ٨٣ فقرة ١ من الدستور.

[٤٥] المادة ٨٣ فقرة ٢ من الدستور.

[٤٦] بهجت صبري آكريي، تنظيم الاختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، اربيل،٢٠٠٩،ص٦٢.

[٤٧] لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه،جامعة السليمانية،٢٠٠٩،ص١٦٥.

بسبب قلتهم العددية، الا انها تعكس الاهتمام والحماية المعنوية اللذين يوليها الدستور لحقوق الاقليات ودورهم في ايطاليا.

الفرع الثالث
الاقاليم، تصنيفها واختصاصاتها

ان البناء الدستوري على اساس الاقاليم هو ابرز مايتميز به الدستور الايطالي بالنسبة لتنظيم المجتمعات التعددية القومية والاقليمية. فتشكيل الاقاليم في ايطاليا واعطاؤها صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة لم يكونا صدفة بل كانا نتيجة مناقشات وسجالات سياسية ودستورية واسعة بين اتجاهين مختلفين، اولهما كانيدعو الى بناء دولة ايطالية واحدة ومركزية، والثاني يدعو الى بناء ايطاليا وفق النظام الفيدرالي بسبب تكوين المجتمع الايطالي التعددي. ومن بين الذين دعوا الى التيار الاول احد مؤسسي الوحدة الايطالية كافور Cavour، اما الاتجاه الداعي الى بناء ايطاليا على اسس الفيدرالية فقد تمثل في فقهاء القانون الدستوري امثال كاتانيو Cattaneo وفراري Ferrarri[٤٨]. وعلى الرغم من ان الاتجاه الداعي الى الوحدة والحكومة المركزية قد انتصر في بداية تشكيل ايطاليا الموحدة(١٨٧١) الا ان الاتجاه نحو الاقليمية ظل قوياً لدى الاقاليم لحين اقراره في دستور ١٩٤٨.

ان بناء الدولة في ايطاليا على اساس الاقاليم تكمن ورائه اسباب تاريخية وجغرافية وقومية، فمن الناحية التاريخية فان ايطاليا نشأت اصلاً على اساس مدن منفصلة، وجغرافيا فأن ايطاليا تمتد من جبال الالب الواقعة وسط اوربا الى الشواطي الافريقية، كما ان الفكر السياسي الايطالي قد نشأ على اساس ربط الاستقلال الذاتي المحلي بالديمقراطية والحرية عكس الفكر السياسي الفرنسي الذي يدعو الى المركزية والوحدة.[٤٩] كما كان هناك سبب آخر قوي دفع بالمشرع الدستوري لانشاء نظام الاقاليم بعد الحرب العالمية الثانية هو الزام الدول المنتصرة لايطاليا المهزومة باعطاء الحقوق الادارية والثقافية للاقليات غير الايطالية، خاصة الالمانية والسلوفينية والفرنسية، ودمج هذا المطلب بنظام الاقاليم.

---

[٤٨] د.خالد قباني، مصدر سابق،ص١٦٥.
[٤٩] المصدر نفسه،ص ١٦٧.

تم تشكيل الاقاليم الايطالية والبالغ عددها ٢٠ اقليما وترسيم حدودها الادارية وفق اعتبارات قومية ولغوية وتاريخية[٥٠]، فاغلب الاقاليم تتمتع بخصوصية قومية او لغوية او اجتماعية تختلف عن الاخرى، ورغم عدم النص في الدستور على بيان الاعتبارات التي تم وفقها ترسيم حدود الاقاليم الا انه من الواضح ان الاعتبارات المذكورة تم مراعاتها حتى بالنسبة للقوميات الاقليمية التي لاتعترف بها الدولة رسمياً وتعدها لهجات ايطالية،كالفينيسية والصقلية..الخ.[٥١]

ان الدستور الايطالي قد ميز في البداية بين نوعين من الاقاليم، الاول شمل الأقاليم ذات الوضع القومي او اللغوي الخاص واسماها الاقاليم ذات الوضع الخاص، والثاني ضم الاقاليم العادية التي وان وجد فيها من يطالب بالاعتراف بالقومية الاقليمية الا ان كانت حين اصدار الدستور تتمتع بصلاحيات وسلطات الاقاليم الخاصة. ولكن بعد التعديلات الدستورية في التسعينات ازدادت صلاحيات الاقاليم العادية وباتت مشابهة لصلاحيات الاقاليم ذات الوضع الخاص.

اولاً: الوضع الدستوري للاقاليم

١-الاقاليم:

يعد الاقليم وفقاً لمواد الدستور وحدة ادارية مستقلة ذات سلطات ومهام خاصة ومساوية لبقية الهياكل الادارية الاخرى كالدولة والمقاطعات في قوة قوانينها[٥٢]، وقد تم تشكيل الاقاليم وفق الدستور اذ نصت المادة ١٣١ من الدستور على تقسيمالجمهورية الى ٢٠ اقليماً.

ان الدستور لم يمنح الاقاليم العشرين صلاحيات متساوية ووضعاً دستورياً واحداً، فقد قام بمنح الاقاليم ذات الاغلبية المتكونة من اقليات لغوية وضعا خاصاً، اذ نصت المادة ١١٦ فقرة ١ منه على تمتع((..كل من فريولي فينيسياجوليا، سردينيا، صقلية، ترنتينو ألتو آديجة(تيرول الجنوبية) وفالي اوستا اشكالاً وشروطاً خاصة للادارة الذاتية ووفقاً للتشريعات الخاصة المعتمدة

---

[٥٠] المصدر نفسه،ص١٦٤.

[٥١] المرجع السابق، ص١٦٤

[٥٢] الفقرتان١ و٢ من المادة ١١٤ من الدستور.

بموجب قوانين دستورية)). ان هذه المادة من الدستور قد حددت بالاسم خمسة اقاليم واعطتها وضعاً دستورياً وقانونياً خاصاً يميزها عن سائر الاقاليم الخمسة عشرة الاخرى المكونة لايطاليا.

ان اعطاء هذه الاقاليم الخمسة وضعاً خاصاً يختلف عن الاقاليم الاخرى جاء نتيجة لاعتبار رئيس وهو ان كلاً من هذه الاقاليم، عدا صقلية، يتكون من اقليات لغوية غالبة او كثيرة العدد، لذلك ان الدستور الايطالي قد عامل تلك الاقليات اللغوية بصورة خاصة واعترف لها بانشاء نظام خاص للادارة يميزها عن الاقاليم الاخرى.

ان الاقاليم الخاصة تتشكل بصورة رئيسة من تلك الاقليات التي يعترف الدستور والقانون الايطالي لها بصفة الاقلية ولا تشمل القوميات الاقليمية التي تطالب بالاعتراف الدستوري. فالدستور الايطالي لم يعترف الا باقليم صقلية الذي لايتكون من اقليات لغوية معترفاً بها، بل من قوميات اقليمية خاصة، ولكن الاعتراف الدستوري بوضع صقلية جاء نتيجة لاعتبارات سياسية خاصة باحتلال امريكا لصقلية واعطائها وضعاً خاصاً قبل وضع الدستور النافذ حالياً فكان بذلك امراً واقعاً وجزءاً من الالتزامات الدولية للحكومة الايطالية.[٥٣]

بالاضافة الى اعطاء هذه الاقاليم الخمسة وضعاً خاصاً للادارة الذاتية، فان الدستور الايطالي قد اعطى حكما ذاتياً لاثنتين من المقاطعات الايطالية وهما مقاطعتا تيرونتو وبولسانو المكونتان لاقليم تيرول الجنوبية[٥٤]، ان المشرع الدستوري لم يكتف باعطاء اقليم تيرول الجنوبية وضعاً خاصاً للادارة الذاتية، بل انه قسم الاقليم الى مقاطعتين حسب التكوين القومي، المانية وايطالية، واعترفت لهما بنظام الادارة الذاتية ضمن اقليم تيرول الجنوبية.

ونصت الفقرة ٣ من المادة(١١٦) على منح الاقاليم صلاحية انشاء مناطق ذات الحكم الذاتي في المستقبل، اذ نصت هذه الفقرة على ان الاقليم يستطيع المبادرة لانشاء مناطق حكم ذاتي بعد استشارة السلطات المحلية ومطالبة الحكومة الوطنية اصدار قانون بهذا الشأن. ان هذه الفقرة تفتح الباب امام انشاء مناطق اخرى ذات حكم ذاتي وبمبادرة من الاقليم ذاته وخاصة بالنسبة للاقليات الصغيرة التي لم تزل غير متمتعة بوضع اداري خاص.

---

[٥٣] د. خالد قباني مرجع سابق،ص١٦٦.

[٥٤] الفقرة ٢ من المادة ١١٦ من الدستور الايطالي.

كانت الاقاليم الخاصة، وحتى نهايات القرن المنصرم، تتمتع بصلاحيات كبيرة مقارنة مع الاقاليم العادية، ولكن مع التعديلات الدستورية الكثيرة التي جرت على الدستور الايطالي في التسعينيات وبداية هذا القرن فان الهوة بين صلاحيات هذين النموذجين للاقاليم قد قلت ولم يبق بينهما الا صلاحيات قليلة مرتبطة بالعلاقات الدولية والاوربية للاقاليم الخاصة.

٢-وضع الدساتير الاقليمية

منح الدستور للاقاليم حق وضع نظام اساس(دستور) خاص بها ينسجم مع الدستور الوطني. ان الغرض من هذا الدستور المحلي هو اقرار صيغة الحكم في الاقليم والاحكام الاساسية بتنظيم العمل، كما يقوم الدستور الاقليمي بضبط طريقة ممارسة الاستفتاءات حول القوانين والانظمة الاقليمية.[٥٥]

وتقع مهمة كتابة واقرار الدساتير الاقليمية وتعديله على عاتق المجالس التشريعية الاقليمية (البرلمان الاقليمي)، اذ ان اقرار الدستور الاقليمي يكون بالاغلبية المطلقة لاعضاء البرلمان الاقليمي وفي عمليتي تصويت متتاليتين تفصل بينهما مدة لاتقل عن شهرين، ولا يحق للسلطة الوطنية منع اصدار الدساتير الاقليمية، ويقتصر حقها في رفع قضية عدم انسجام الدستور الاقليمي مع الوطني الى المحكمة الدستورية في مدة لاتتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الدستور الاقليمي. كما يمكن ان يخضع الدستور الاقليمي للاستفتاء الشعبي على نطاق الاقليم في حالة طلب خمس اعضاء المجلس الاقليمي او واحد على خمسين من الناخبين خلال مدة ثلاثة اشهر من نشره ذلك.[٥٦]

٣-هيئات(مؤسسات) الاقاليم

تتكوت الهيئات الرئيسة في الاقليم من المجلس الاقليمي(البرلمان) والحكومة الاقليمية ورئيس الاقليم[٥٧]، وسنوضح كلاً منها كالآتي:

أ-المجلس الاقليمي(البرلمان)

إن هذا المجلس هو الهيئة الاقليمية المسؤولة عن اصدار التشريعات على المستوى الاقليمي وفي المجالات التي حددها الدستور الوطني والواقعة ضمن

---

(٥٥) الفقرة ١ من المادة ١٢٣ من الدستور.

(٥٦) الفقرة ٣ من المادة ١٢٣ من الدستور.

(٥٧) الفقرة ١ من المادة ١٢١ من الدستور.

صلاحيات الاقليم الحصرية والمشتركة مع السلطة الوطنية. ويقوم المجلس بانتخاب رئيسه من بين اعضائه[٥٨]، ويحدد نظام الانتخاب والاهلية ومدة ولاية المجلس الاقليمي بموجب قوانين تصدرها الاقاليم.[٥٩]

المجلس الاقليمي يقوم بمهمة مراقبة الحكومة الاقليمية، كما يمكنه تقديم مقترحات قوانين الى مجلسي النواب والشيوخ الوطنيين،[٦٠] وليس هناك اية رقابة وطنية على الاعمال التشريعية التي تقوم بها مجالس الاقاليم، اذ الغى التعديل الدستوري الذي جرى في ايطاليا عام ٢٠٠١ المادة ١٢٥ من الدستور التي كانت تعطي الحق للسلطة المركزية في مراقبة شرعية القوانين الاقليمية واصبح للسلطة الوطنية حق اللجوء الى المحكمة الدستورية فقط.

ويستطيع رئيس الجمهورية حل المجلس الاقليمي بمرسوم معلل اذا قام المجلس باعمال مخالفة للدستور او انتهاك خطير للقانون، ولرئيس الجمهورية كذلك سلطة حل المجلس لاسباب تتعلق بالامن القومي، بعد ان يتم تشكيل لجنة من مجلسي البرلمان للنظر في قضايا الاقليم.[٦١]

ان اعطاء الصلاحية لرئيس الجمهورية لحل المجلس التشريعي الاقليمي لاسباب((تتعلق بالامن القومي)) هو وسيلة خطيرة تقلل من قيمة المؤسسات الاقليمية المنتخبة شعبياً. الا ان حل المجلس من قبل رئيس الجمهورية لاسباب تتعلق بخرق الدستور يمكن تبريرها طالما كان رئيس الجمهورية الحامي الاول للدستور وطالما كان الاقليم ملتزماً بعدم الخروج على الدستور الذي اوجد الاقليم وسلطاته نفسها، ولكن ان يتم حل المجلس الاقليمي لاسباب متعلقة(بالامن القومي) وبسبب غموض ومطاطية هذا المصطلح وحمله لتفسيرات عدة فان ذلك يمكن ان يؤثر بشدة على استقلالية وفاعلية المجلس الاقليمي في التعبير عن قضاياه الاقليمية و سن التشريعات الخاصة بها.

---

[٥٨] المادة ١٢٢ فقرة ٣ من الدستور.

[٥٩] المادة ١٢٢ فقرة ١.

[٦٠] الفقرة ١ و٢ من النادة ١٢١ من الدستور.

[٦١] المادة ١٢٦ فقرة ١ من الدستور.

ويستطيع المجلس طرح موضوع الثقة بالحكومة الاقليمية عن طريق عريضة معللة موقع عليها من قبل خمس اعضاء المجلس ومن اجل تبنيها ينبغي اقرارها من قبل الاكثرية المطلقة للاعضاء.[٦٢]

ب-الحكومة الاقليمية ورئيس الاقليم

ان انتخاب رئيس الحكومة، الذي هو رئيس الاقليم ايضاً يكون بالاقتراع العام والمباشر ما لم ينص النظام الاساس للاقليم(الدستور الاقليمي)على خلاف ذلك، وكان رئيس الحكومة قبل التغديل الدستوري لسنة ١٩٩٩ يتم تحديده من قبل المجلس الاقليمي، ولكن بعد هذا التعديل اصبح لرئيس الحكومة الذي هو رئيس الاقليم ايضاً موقعاً قوياً بسبب انتخابه مباشرة من طرف سكان الاقليم.[٦٣]أما تعيين اعضاء الحكومة الاقليمية واقالتهم فهما من صلاحيات الرئيس المنتخب.[٦٤]ويكون رئيس الحكومة الاقليمية ممثلاً للاقليم وتنحصر مهامه في ادارة سياسة الحكومة الاقليمية ونشر قوانينها واصدار الانظمة الاقليمية، كما يكون المسؤول الاول عن اية مهام ادارية تفوضها الدولة الى الاقليم وطبقاً لتوجيهات رئيس الجمهورية.[٦٥]

يستطيع رئيس الجمهورية كذلك اقالة الحكومة الاقليمية كما يمكن لرئيس الاقليمبمرسوم معلل حل المجلس الاقليمي، كما للمجلس الاقليمي صلاحية اقالة رئيس الحكومة، ولكن بسبب انتخاب رئيس الحكومة من قبل سكان الاقليم فان اقالة الحكومة تؤدي بالتالي الى حل المجلس الاقليمي.[٦٦]

٣-صلاحيات الاقاليم

قام التعديل الدستوري الذي جرى عام ٢٠٠١ في ايطاليا باعادة صياغة صلاحيات الاقاليم والسلطة الوطنية ومنح الكثير من الصلاحيات الى السلطات الاقليمية. وقد قسم الدستور الصلاحيات في المادة ١١٧ الى ثلاثة اقسام، الاول خاص بالصلاحيات الحصرية للسلطة المركزية وقمنا ببيانها في الصفحات السابقة،

---

[٦٢] المادة ١٢٦ فقرة ٢.
[٦٣] المادة ١٢٢ فقرة ٥ من الدستور.
[٦٤] المادة ١٢٢ فقرة ٥ من الدستور.
[٦٥] المادة ١٢١ فقرة ٤ من الدستور.
[٦٦] المادة ١٢٦ فقرة ٣ من الدستور

والثاني الصلاحيات المشتركة بين الاقليم والدولة المركزية، والثالث صلاحيات حصرية للاقاليم. وسنبين القسمين، الثاني والثالث كالآتي:

أ-الصلاحيات المشتركة بين الاقليم والدولة المركزية

هذه الصلاحيات تم تحديدها في الفقرة ٣ من المادة ١١٧ من الدستور و تتضمن مجالات كثيرة تتجاوز العشرين حقلاً ومن اهم هذه الصلاحيات: علاقة الاقليم على الصعيد الدولي ومع الاتحاد الاوربي، التجارة، التعليم، الصحة، سياسة الاراضي، انتاج الطاقة ونقلها وتوزيعها على الصعيد الوطني..الخ. كما للاقليم سلطة التشريع في المسائل القابلة للتشريع المشترك عدا ما تعلق بتحديد المبادئ العامة العائدة حصراً للدولة.(٦٧)

ان هذه المجالات وغيرها المذكورة في الفقرة ٣ من المادة ١١٧ هي من الصلاحيات المشتركة بين الاقليم والدولة وفي حالة وجود التعارض بين التشريعات فان المحكمة الدستورية وليس القانون الوطني هو الذي يحسم موضوع محل الخلاف.

ب-الصلاحيات الحصرية للاقاليم

من بين التعديلات المهمة التي اتى بها قانون الاصلاح الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ هو توسيع الصلاحيات الحصرية للاقاليم بشكل يشمل جميع المجالات التي لم يتم ذكرها ضمن الصلاحيات الحصرية للدولة.(٦٨) ان هذا القانون قد وسع كثيرا من صلاحيات الاقاليم خاصة بالنسبة للمسائل الجديدة والمستجدة، كما انه اقر للاقاليم حق ابرام المعاهدات الدولية والاتفاق مع المؤسسات الاقليمية الداخلية لدولة اخرى او الاتفاق مع اقاليم اخرى داخلية(داخل ايطاليا)(٦٩)

من جانب آخر نصت المادة ١١٩ المعدلة وفق قانون الاصلاح الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ على ان ((..للمقاطعات والاقاليم استقلال مالي ذاتي في الدخل والانفاق)) كما اعطت الاقاليم والمقاطعات حق جبي الضرائب وان يكون لها دخل خاص بها بشرط ان تتجانس مع الدستور ومبادئ التنسيق بين المالية العامة والنظام الضريبي، ولها الحق في ايرادات ضرائب الدولة في اراضيها، ويمكنها من

---

(٦٧) المادة ١١٧ فقرة ٣ من الدستور.

(٦٨) المادة ١١٧ فقرة ٤ من الدستور.

(٦٩) المادة ١١٧ فقرات ٨ و٩ من الدستور.

خلال استغلال هذه المصادر المالية القيام بالتمويل الشامل للمهام والوظائف الموكلة اليها.[٧٠] ان هذه المادة منحت الاقاليم استقلالاً مالياً او ما يسميه البعض بالفدرالية المالية الامر الذي عزز من الاستقلالية الادارية والوظيفية لمؤسسات الاقليم وساعد بالتالي في زيادة دورها السياسي على الصعيد الوطني والدولي.

ان توسيع الصلاحيات الداخلية والخارجية والاستقلال المالي للاقاليم قد زاد من فاعلية الاقاليم الايطالية خصوصاً على المستوى الدولي والخارجي والاوربي تحديداً بشكل جعل منها ذات صلاحيات اكثر من الكثير من الدويلات الداخلة ضمن نطاق الدولة الفيدرالية .

٤-تشكيل الاقاليم والغاؤها وتغيير حدودها

يمكن تشكيل اقاليم جديدة بعد التشاور مع المجالس الاقليمية، اذ يمكن تشكيل الاقليم من دمج عدة اقاليم قائمة او انشاء اقليم جديد شرط ان لايقل عدد سكان الاقليم الجديد عن مليون شخص ويتم ذلك بتقديم طلب من قبل مجالس البلديات في المنطقة المراد انشاء اقليم فيها على ان لاتقل هذه الطلبيات عن ثلث النسبة التي تحتاجها لانشاء الاقليم. وبعدها يتم الاستفتاء في المنطقة المقترحة ويقر انشاء الاقليم الجديد بعد استحصال الموافقة في المنطقة المعنية.[٧١]

من جانب آخر يمكن لمقاطعة او بلدية ما واقعة ضمن اقليم معين وبعد صدور قانون جمهوري طلب الانفصال عن اقليم ما والانضمام الى اقليم آخر،اذ يصار الى اجراء استفتاء في المنطقة او المناطق المعنية. وبعد الحصول على موافقة الاغلبية يتم انفصال تلك المقاطعة او البلدية عن الاقليم[٧٢]. وهنا يبدو ان الحدود الاقليمية للاقاليم الايطالية غير محمية بصورة كافية دستورياً اذ يمكن تغييرها او حتى الغاء اقاليم معينة بدمجها مع اقاليم اخرى، ورغم النص في الدستور على ضرورة التشاور مع مجالس الاقاليم حين القيام بهذه الخطوة، الا ان الدستور لم يبين طبيعة هذا التشاور ومدى التزام السلطة الوطنية بمشاورة الاقاليم. ولكن يبدو

---

[٧٠] الفقرة ٤ من المادة ١١٩.

[٧١] المادة ١٣٢ فقرة ١ من الدستور.

[٧٢] المادة ١٣٣ من الدستور.

من خلال الخطوات اللاحقة لذلك، ان الاستفتاء الشعبي سيكون عامل الحسم في مسألة تحديد مصير اقليم ما او تغيير حدوده الادارية.

من جانب آخر تنص المادة ١٢٠ من الدستور على صلاحية الحكومة في ان تحل محل سلطات الاقليم والمقاطعات والبلديات اذا رأت ان هناك عدم احترام للقوانين والمعاهدات الدولية وقوانين الاتحاد الاوربي او في حالة وجود خطر على الامن العام او من اجل حماية الوحدة القضائية والاقتصادية للبلاد. ويقوم القانون ببيان الاجراءات الكفيلة لتطبيق ذلك. ان هذا النص يجعل من السلطة الوطنية بديلا عن السلطة الاقليمية وعما هو موجود في المقاطعات ويجعلها رقيباً على حسن ادائها في تطبيق القوانين الدولية والاوربية وتلك المتعلقة بالوحدة الوطنية والمبادئ الاساسية للدولة مما قد يفسح المجال لتدخلات ومزاحمة سلطة الاقاليم في ممارسة صلاحياتها الدستورية.

الفرع الرابع
المحكمة الدستورية

ان المحكمة الدستورية بشكلها الحالي جاءت نتيجة للتعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الايطالي في التسعينات وبداية هذا القرن اذ وسعت مهام وصلاحيات المحكمة للنظر في قضايا تنازع القوانين والصلاحيات الوطنية والاقليمية، وخاصة بعد ان ساوى التعديل الدستوري سنة ٢٠٠١ والذي عدل المادة ١١٤، بين المستوى الاقليمي والوطني للقوانين.

١-مهام المحكمة الدستورية

ان مهام المحكمة الدستورية المنصوص عليها في الدستور تتمحور حول ثلاثة مجالات هي: الاول تنازع القوانين، التي لها قوة القانون الناشئة بين السلطة التشريعية الوطنية والسلطة التشريعية الاقليمية(المجلس الاقليمي) او بين السلطة التنفيذية الوطنية والاقليمية،[٧٣] والثاني النزاعات الناشئة بسبب الصلاحيات بين السلطة الوطنية والاقليمية او بين الاقاليم نفسها،[٧٤] ولهذا الموضوع اهمية خاصة نظراً لوجود مجالات مشتركة بين السلطة الوطنية والاقليمية

---

[٧٣] المادة ١٣٤ فقرة ١ من الدستور.

[٧٤] المادة ١٣٤ فقرة ٢ من الدستور.

التي تتجاوز عشرين مجالاً يحق لكلا الطرفين ممارسة سلطتهما عليها، ان هذا المجال المشترك الواسع بين السلطتين سيزيد حتماً من مواضيع الخلاف والنزاع مما يستوجب تدخلاً فعالاً من جانب المحكمة الدستورية.

اما المهمة الثالثة للمحكمة فهي النظر في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية وفقاً للقواعد والبنود الدستورية السارية.[٧٥]

ان قرارات المحكمة الدستورية بشأن مسألة عدم دستورية قانون ما او بشأن تشريع لها قوة القانون لايمكن استئنافها، كما تلغى القوانين و التشريعات التي لها قوة القانون و محل النزاع من يوم نشر قرار المحكمة الدستورية بعدم شرعيته الدستورية .[٧٦]

١- تكوين المحكمة وتعيين اعضائها

تتكون المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً[٧٧] يتم اختيارهم من بين قضاة المحكمة العادية والادارية ومن بين اساتذة القانون والمحاميين ذوي الخبرة البالغة عشرين سنة[٧٨]. وتكون مدة ولايتهم القضائية تسع سنوات غير قابلة للتجديد[٧٩]. ويتم تعيينهم من قبل ثلاثة اطراف مختلفة وبالشكل التالي:

أ-يتم تعيين ثلث(خمسة) اعضاء المحكمة من قبل رئيس الجمهورية.

ب- يتم تعيين ثلث اعضائها من قبل مجلسي البرلمان(النواب والشيوخ).

ج- تعيين الثلث المتبقي منهم من قبل المحاكم العليا العادية والادارية[٨٠]

ان الاحتكام الى طرف قانوني ودستوري ثالث (المحكمة الدستورية)بشأن القضايا محل الخلاف بين السلطات الوطنية والاقليمية يعطي ضمانات دستورية اكبر للحقوق الثقافية والادارية والسياسية للمجتمعات اللغوية والقومية في الاقاليم ويوسع من استقلاليتها في شأن اصدار التشريعات والقوانين الخاصة بها وممارسة صلاحياتها الدستورية بعيداً عن مراقبة وسيطرة السلطة الوطنية. لكن

---

[٧٥] المادة ١٣٤ فقرة ٣ من الدستور.

[٧٦] الفقرة ١ من المادة ١٣٦.

[٧٧] الفقرة ١ من لمادة ١٣٥.

[٧٨] الفقرة ٢ من المادة ١٣٥.

[٧٩] الفقرة ٣ من المادة ١٣٥.

[٨٠] الفقرة ١ من المادة ١٣٥.

بسبب طبيعة تكوين المحكمة وتعيين ثلثي اعضائها من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان بمجلسيه فان تأثير ودور السلطة الوطنية يمكن أن يرجحها على دور الاقاليم بسبب تحكم مؤسسات السلطة الوطنية(الرئاسة والبرلمان) بمسألة تعيين ثلثي اعضائها. وهذا الامر يمكن ان يؤثر في حيادية واستقلالية المحكمة الدستورية عند النظر في المسائل محل الخلاف بين السلطة الوطنية والاقليمية.

الفرع الخامس
تعديل الدستور

ان تعديل بنود الدستور والاجراءات المتبعة في ذلك ودور الاقليات والاقاليم في التعديل هي من القضايا الجوهرية بالنسبة لآلية التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية. فالمعروف ان الدستور مهما كان يتضمن من أعتراف بالتعددية المجتمعية وحقوق الاقليات والقوميات وبناء مؤسسات تعبر عن هذا الاعتراف والتعددية، إلا ان عدم وجود ضمانة دستورية لهذه الاعتراف والتعددية المرتبطة بشكل رئيس بآلية تعديل الدستور سيجعل من مسألة الحقوق السياسية الدستورية للمجتمعات التعددية غير مضمونة دستورياً وقابلة للتعديل في اي وقت من قبل الاغلبية. لذلك كان موضوع التعديل الدستوري في المجتمعات التعددية من القضايا الجوهرية التي تضاهي في اهميتها مجمل الحقوق الدستورية الممنوحة.

يتم تعديل بنود الدستور بالاغلبية المطلقة في مجلسي الشيوخ والبرلمان[٨١]، اي ان تعديل الدستور يتم بطريقة عادية دون اللجوء الى اجراءات خاصة. ولكن اذا قدم خمس اعضاء مجلسي البرلمان او ٥٠٠ الف ناخب او خمسة من الاقاليم خلال مدة ثلاثة اشهر من نشر قانون التعديل الدستوري طلباً بالاستفتاء يتم الاستفتاء الشعبي على القانون المعدل للدستور[٨٢]، الا ان هذا الاجراء، اي اللجوء الى الاستفتاء الشعبي، يمكن تجنبه اذا حصل القانون الدستوري المعدل للدستور عند التصويت على اغلبية ثلثي اصوات مجلسي البرلمان[٨٣]، فعندها

[٨١] الفقرة ١ من المادة ٣٨.

[٨٢] الفقرة ٢ من المادة ١٣٨.

[٨٣] الفقرة ٣ من المادة ١٣٨.

يصار الى اصدار القانون المعدل للدستور بصورة عادية دون الحاجة الى اجراء الاستفتاء الشعبي.

ان طريقة تعديل الدستور الايطالي لم تضع اعتباراً يذكر للاقليات والاقاليم الايطالية، فعلى الرغم من ان الفقرة الثانية من المادة ١٣٨ تنص على اللجوء الى الاستفتاء اذا تم تقديم الطلب من قبل خمسة من الاقاليم، الا ان هذا الاجراء لايبدو ضمانة قوية لحقوق الاقليات والاقاليم بسبب ما ذكرته الفقرة الثالثة من المادة نفسها بصدد عدم اللجوء الى الاستفتاء في حالة التصويت على مشروع القانون من قبل ثلثي مجلسي البرلمان، وبسبب قلة الثقل السكاني والعددي للاقليات فان نتيجة التصويت والاستفتاء لاتكون عادةً من مصلحتها.

ان طريقة تعديل الدستور الايطالي تفتقر الى ضمانة دستورية لحماية حقوق الاقليات والقوميات، فعلى سبيل المثال كان يمكن ان ينص في الدستور عدم شمول بعض مواده والمتعلقة بحقوق الاقليات بالتعديل ضمن ما يسمى في القانون الدستوري بالحظر الموضوعي لتعديل الدستور، فهذه الطريقة كانت ستعطي الاقليات ضمانة اكبر لحماية حقوقهم الدستورية الحالية. كما ان اللجوء الى الاستفتاء الشعبي بشأن المسائل المتعلقة بحقوق الاقليات سيؤدي حتماً الى خسارة تلك الاقليات بسبب قلتها العددية، وهذه النتيجة ستؤدي الى الخسارة الدائمة للاقليات في موضوع التعديل الدستوري، هذا الخطر اشار اليه عالم السياسة آرنت ليبهارت وحذر منه ودعى الى عدم اللجوء الى الاستفتاء الشعبي في المجتمعات التعددية.(٨٤)

من جانب آخر كان يمكن ان يدرج في الدستور الايطالي حق الاقليات او الاقاليم في الاعتراض او اشتراط اخذ موافقتها في شأن اي تعديل دستوري يؤدي الى التقليل من حقوقها او صلاحياتها الدستورية.

الفرع السادس
النظام الانتخابي

كانت ايطاليا منذ تاسيس الجمهورية(١٩٤٨) الى سنة ١٩٩٣ تنتخب اعضاء برلمانها حسب نظام التمثيل النسبي والقائمة المغلقة، ولكن في سنة ١٩٩٣ تم

---

(٨٤) Arend Lejphart, conistitutional design for divided society, The journal of democracy,p106. Site:www.muse.jhu.edu.

تغيير هذا النظام الانتخابي اذ جرى تبني النظام المختلط المعقد(MMP) الذي كان يتكون من نظامي التمثيل النسبي ونظام الاغلبية. ولكن في عام ٢٠٠٥ جرى مرة اخرى تغيير النظام الانتخابي لتعود مرة اخرى الى نظام التمثيل النسبي المختلط البسيط مع وضع مكافأة للقائمة التي تحصل على اكثرية الاصوات ووضع نسب مئوية ضرورية للائتلافات والاحزاب المنفردة والمستقلة. ان النظام الانتخابي في ايطاليا يتكون حسب القانون الانتخابي لسنة ٢٠٠٥، من عدة انظمة انتخابية تتطابق مع مؤسسات الدولة الدستورية وعلى الشكل التالي:

اولا: نظام الفائز الاول في مقاطعة اوستا Valle dosta الناطقة بالفرنسية لانتخاب ممثل المقاطعة الوحيد في مجلس النواب والشيوخ.

ثانياً:نظام التمثيل النسبي المغلق مع مكافأة الفائز بنسبة مئوية محددة:

أ- باعتماد دائرة وطنية واحدة لانتخابات مجلس النواب.

ب- باعتماد دوائر انتخابية متعددة العضوية على مستوى الاقاليم لانتخابات مجلس الشيوخ.

ثالثاً: تناسب العضوية المختلطة(MMP) لانتخابات مجلس النواب والشيوخ للمقاعد المخصصة لايطاليي الشتات،(٦)اعضاء للشيوخ و ١٢ للنواب.

فبالنسبة لانتخاب اعضاء مجلس النواب يتم توزيع مقاعده باعتماد نظام التمثيل النسبي بالقوائم الوطنية المغلقة اي ما يعرف بالتمثيل النسبي النقي و على اساس مكافأة الفائز .فالائتلاف الفائز يحوز على ٥٥٪ من المقاعد على الاقل ولو فاز بفارق صوت واحد، بينما توزع بقية المقاعد على الائتلاف الخاسر وحسب النسبة التي حصل عليها من الاصوات بحد اعلى لايتجاوز ٤٥٪ من المقاعد. يضاف الى ذلك مقعد مقاطعة اوستا Valle dostaوالاثني عشر مقعدا المخصصة لايطاليي الشتات.

واعتمد القانون الجديد نسبة حسم ١٠٪ للتحالفات (الائتلاف) و ٤٪ للاحزاب المنفردة و ٢٪ للاحزاب المنضوية داخل ائتلافات لتأهلها للحصول على مقاعد في مجلس النواب. اما الاحزاب التي لا تصل نسبة الحسم المقررة، فتضيع اصواتها (عمليا) باستثناء تلك المنضوية داخل ائتلاف اذ سيستفيد الائتلاف من اصواتها، كما سيحق لأكبر خاسريهاالتمثيل في المجلس. وبما ان النظام يعتمد

القائمة الحزبية المغلقة، فتخصص مقاعد الأحزاب الفائزة لمرشحيها حسب ترتيبهم على القائمة الحزبية[٨٥]

اما بالنسبة الى انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ فان آلية انتخابه هي نفس ما هو مطبق بالنسبة الى مجلس النواب مع فارق تطبيقه على دوائر انتخابية متعددة العضوية هي الاقاليم. وتكون نسبة الحسم الضرورية للوصول الى مجلس الشيوخ هي ٢٠٪ و ٨٪ للاحزاب المنفردة و٣٪ للاحزاب المنضوية داخل الائتلاف. اما مكافاة الفائز الاكبر التي هي ٥٥٪ وفق القانون الانتخابي فانها تطبق على مستوى الدوائر الانتخابية في الاقاليم، اذ يتم زيادة مقاعد الائتلاف الفائز في كل اقليم لتصل الى ٥٥٪ من مقاعد تلك الدائرة[٨٦]

و يلاحظ انه في الوقت الذي يضمن النظام الانتخابي أكثرية مريحة قادرة على الحكم في مجلس النواب، الا ان المسألة اكثر تعقيداً في مجلس الشيوخ، اذ لا يضمن النظام أكثرية مريحة لاحد الائتلافين على مستوى الوطن، بل تثير امكانية التعادل إحتمال العودة الى صناديق الاقتراع.

وبالنسبة الى انتخاب عضو مجلس الشيوخ لاقليم فالي اوست فيتم ذلك بانتخاب شيخ واحد وفقاً لنظام الفائز الاكبر. في حين ان هناك آلية اخرى بالنسبة الى اقليم تيرول الجنوبية ذي التكوين القومي المختلط بين الناطقين بالالمانية في مقاطعة بولزانو(Bolzano) وبين الناطقين بالايطالية في تيرونتو. ان انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ يكون وفق القانون الصادر سنة ١٩٩١ والقاضي بتقسيم مقاعد مجلس الشيوخ الستة مناصفة،(٣ لكل منهما)بين الناطقين بالالمانية والايطالية[٨٧]

الاستنتاجات:

١-ان ايطاليا دولة موحدة بسيطة بنص الدستور ولكنها سلكت طريقها الخاص في ادارة التنوع اللغوي والثقافي والمجتمعي الخاص بها عن طريق انشاء نظام الاقاليم ذات الصلاحيات الواسعة. هذا النظام انشأ ما يمكن تسميته بالطريق الثالث الدائر بين الفيدرالية والدولة الواحدة البسيطة.

---

[٨٥] القانون الانتخابي رقم ٤٥٩ لسنة ٢٠٠١.

[٨٦] المصدر السابق.

[٨٧] المصدر نفسه.

٢-لم يتم النص في الدستور على ذكر لغة الدولة الرسمية، فعلى الرغم من ان غالبية السكان يتكلمون اللغة الايطالية بلهجاتها المتعددة ووجود لغة واحدة لمؤسسات الدولة هي الايطالية وباللهجة الفلورنسية تحديداً الا ان الدستور لم يشر الى ذلك صراحة وقد خلا الدستور من مصطلحات كـ(الامة) التي عادة ما تتم الاشارة اليها في الدساتير. ويبدو انه وبسبب كثرة اللهجات الايطالية ومطالبة بعضها بالاعتراف بها كلغة قومية وبسبب وجود سكان ناطقين بلغات غير ايطالية(فرنسية والمانية وسلوفينية وسردينية....الخ) تجنب المشرع الدستوري ذكر هذه النقطة لعدم اثارة الخلافات القومية والاقليمية.

٣-اعترف الدستور صراحة بلغات الاقليات القومية دون القوميات الاقليمية. وقد انعكس هذا بصورة مباشرة في انشاء مؤسسات اقليمية داعمة لهذا الاعتراف والتعدد الدستوري. ان خلق ادارات ذاتية ومحليةقد ساهم ايضاً في انشاء اقاليم ثنائية اللغة رسمياً وبصورة شاملة كاقليم تيرول الجنوبية واقليم فالي اوست، او ثنائي اللغة بشكل جزئي كاقليم فرولي فينيسيا جولي.

ان وجود اقليات لغوية متمتعة بالادارة والحكم الذاتي والسيطرة على سياسات التعليم واللغة في بعض الاقاليم قد اديا الى انشاء حكومات اقليمية توافقية بين تلك الاقليات والقوميات، قائمة على اساس نظام الحصص الشبيهة للديمقراطية التوافقية. ان السياسة الدستورية وان لم تؤد الى انشاء نظام توافقي او نظام الكوتا على المستوى الوطني الا انها ساعدت على انشاء هذه النماذج للديمقراطية التوافقية على مستوى حكومات الاقاليم.

٤-نشأ نظام الاقاليم في البدء بسبب الخصوصية اللغوية والقومية لبعض الاقاليم الايطالية مما جعل دستور ١٩٤٨ يعترف بالوضع الخاص لخمسة اقاليم، ولكن بسبب مطاليب الاقاليم الـ١٥ الباقية، التي ارتبط، بعض منها بالتنمية الاقتصادية والبشرية واخرى خاصة بمطاليب(القوميات الاقليمية) وسع الدستور من صلاحيات الاقاليم العادية عن طريق التعديلات الدستورية التي جرت في التسعينات من القرن المنصرم وبداية القرن الحالي.

٥-تمتلك الاقاليم الايطالية صلاحيات دستورية واسعة في كثير من المجالات الهامة وخاصة في مجالي التربية والمالية والسياسة الخارجية والعلاقات الدولية. ان صلاحيات الاقاليم الايطالية خاصة ما يتعلق بالسياسة الخارجية والعلاقات

الدولية تعد نادرة ليس بالنسبة للاقاليم في الدول البسيطة فحسب، بل بالنسبة للكثير من الوحدات المكونة للدول الفدرالية ايضاً.

٦-لا تمتلك الاقاليم الايطالية دوراً مؤثراً في صياغة التشريعات والسياسات الوطنية، فرغم الصلاحيات الكبيرة التي تتمتع بها هذه الاقاليم الا ان طريقة تمثيل وتصويت مجلس الشيوخ الذي يكون عادة مجلساً للاقاليم والدويلات والقوميات وعدم وجود نظام الكوتا قد قلل من تاثير الاقاليم على سياسات المركز. فالاقاليم الايطالية ليست ممثلة بصورة متساوية في مجلس الشيوخ كما هو الحال بالنسبة للولايات في مجلس الشيوخ الامريكي، كما ان عدد اعضاء مجلس الشيوخ ليس متقارباً كما هو في المانيا وكندا، فهناك اقاليم ذات اغلبية قومية غير ايطالية قليلة العدد غير ممثلة الا بعضو واحد في مجلس الشيوخ. كما ان طريقة تصويت اعضاء مجلس الشيوخ في الاقاليم غير جماعية ككتلة واحدة كما هو الحال بالنسبة للاقاليم في جنوب افريقيا والمقاطعات الالمانية. ان هذا الامر، اي محدودية تأثير ومشاركة الاقاليم في صياغة سياسات المركز، هي التي تفرق بين نظام الاقاليم الايطالية وبين النظم الفيدرالية التي تكون فيها الولايات والوحدات المكونة للدولة ذات تاثير على سياسات المركز.

٧-ان الدستور الايطالي من خلال تفحص طريقة تعديله ليس من الدساتير الجامدة، بل انه اقرب الى الدساتير المرنة التي يمكن تعديلها بنفس طريقة القوانين العادية. كما انه ليس للاقاليم اي دور يذكر في تعديل الدستور او الاعتراض على التعديلات التي تهدد مصالحها. لذلك يمكن القول انه على الرغم من الحقوق السياسية والدستورية والثقافية والادارية الواردة في الدستور للاقليات، الا ان هذه الحقوق غير محمية بصورة كافية بسبب امكانية تعديل الدستور بنفس طريقة تعديل القوانين العادية.

٨-ان للمحكمة الدستورية دوراً هاماً في البت بشأن النزاعات الناشئة بين المركز والاقاليم فيما يتعلق بصلاحيات كل منهم والنزاعات الناشئة بين السلطات التشريعية الوطنية والاقليمية، فاناطة هذه المهام للمحكمة الدستورية قد انهت الصلاحية الدستورية للمركز في مراقبة العملية التشريعية الاقليمية وابطالها كما كان وارداً في الدستور الايطالي قبل عام ٢٠٠١ وفي المادة ١٢٥ الملغاة منه. الا انه وبسبب الدور الكبير الذي يلعبه السلطة الوطنية في تعيين غالبية

اعضاء المحكمة وعدم وجود اية دور للاقاليم في هذه المسألة فان حيادية المحكمة وعدم خضوعها لتأثير السلطة الوطنية يبدو محل شك.

٩-ان النظام الانتخابي المختلط المعمول به في ايطاليا قد اضر بمصالح الاقليات في البرلمان(النواب والشيوخ) ولم يفسح لها المجال لتمثيل عادل ومنصف. اذ ان اعطاء مكافأة ٥٥% الى الحزب او الائتلاف ذي الاكثرية في التمثيل النسبي يضيق حتماً من فرص المنافسة امام احزاب الاقلية ويمنعها في المشاركة السياسية الفاعلة في البرلمان. وعلى الرغم من محاولة المشرع الايطالي تلافي الاضرار التي تصيب الاقليات او التقليل منها عند تحديد مقاعد مخصصة للناطقين بالفرنسية في اقليم فالي اوست وللناطقين بالالمانية في بولزانو(Bolzano) ، الا ان الاقليات الاخرى، السردينية والسلوفينية واللادينية، لم تعامل بشكل خاص وان وضع نسبة الحسم للدخول الى البرلمان يساهم حتماً في تضييق فرصة دخول هذه الاقليات الى البرلمان الوطني . ويبدو ان النظام الانتخابي الايطالي قد جرى تصميمه لجلب الاستقرار الحكومي على المستوى الوطني وليس الاهتمام بتمثيل ومشاركة الاقليات على المستوى الوطني.

الفصل الرابع

التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

في الخامس عشر من تشرين الثاني سنة ٢٠٠٥ جرت المصادقة في استفتاء شعبي على اول دستور عراقي مبني على اسس الديمقراطية والفيدرالية والتعددية . ان الدستور الجديد جاء بعد فترة عصيبة مر بها العراق من حكم انظمة لاتعترف بالدستور منذ سقوط النظام الملكي سنة ١٩٥٨. فالدولة والشعب العراقيين عاشا منذ ذلك الحين ضمن ما سماه ناثان براون(بالعالم اللا دستوري)،[1] اي تلك البقعة من العالم التي ينعدم فيها حكم الدستور والمبادىء الدستورية على الرغم من وجود دستور مكتوب فيها.

ان دستور ٢٠٠٥ جاء بعد اسقاط الحكم الاستبدادي وقد حاول كاتبو الدستور ان يعكسوا التنوع والتعددية الدينية والمذهبية والقومية الموجودة في البلاد، وعلى الرغم من عدم اكتمال العملية الدستورية في العراق لحد الان ووجود مواد ومواضيع كثيرة في الدستور محل نقاش وتعديل، الا ان اسس ومبادئ الدستور الحالي المتعلق بالديمقراطية والتعددية والفيدرالية تبدو ثابتة وراسخة نسبياً.

ومن اجل تسليط الضوء على الجوانب المتعلقة بتنظيم التعددية المجتمعية في الدستور العراقي الحالي(٢٠٠٥) سنقوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين، الاول يكرس لدراسة تركيبة المجتمع العراقي التعددي ورؤية هذه المجتمعات التعددية(القومية والمذهبية) للدولة والمجتمع والدستور. ويخصص المبحث الثاني لدراسة دستور ٢٠٠٥ من الجوانب كافة المتعلقة بكيفية تنظيم التنوع القومي والمذهبي والديني وانعكاسه في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وفي تشكيلة البناء الاداري- السياسي للعراق وهويته، وعلى الوجه التالي:

---

[1] حول الدراسات المتعلقة بالعالم اللا دستوري انظر

Nathan Brown, Conictitutions in non conictitutional world,state, university of New Work press,New Work, 2001.

المبحث الأول
اشكاليات التنوع والتعدد
القومي والمذهبي والديني للشعب العراقي

كانت ظاهرة التعدد القومي والمذهبي منذ تأسيس دولة العراق من قبل البريطانيين سنة ١٩٢١ من اكبر التحديات التي واجهت سلطات الاحتلال البريطاني ومن ثم الدولة العراقية الحديثة العهد. ان طبيعة التعدد القومي الموجود في العراق (عرب واكراد) والتعدد المذهبي(شيعة وسنة) اضافة الى وجود اقليات تركمانية وكلدو-آشورية، افسح المجال لوجود (مجتمعات عراقية) تختلف فيما بينها من حيث العادات والتقاليد الاجتماعية والرؤى السياسية والفكرية.

بخلاف ما فعلت بريطانيا في كندا واستراليا والهند وغيرها من الدول التي كانت تحت سيطرتها، لم يقم او يشجع البريطانيون بناء الدولة العراقية على اسس تعددية مستويات الحكم (كالفدرالية و الحكم اللامركزي مثلاً) والاعتراف الدستوري باللغات والقوميات العراقية المختلفة، بل على العكس من ذلك قام البريطانيون ومنذ البداية بتأسيس نظام مركزي قوي قائم على هيمنة مكون واحد على جميع مفاصل الدولة وتهميش المكونات الاخرى وخصوصاً الشيعة والكرد. هذا التقليد البريطاني بقي حتى بعد جلاء البريطانيين من العراق واصبح الاساس للعراق الجمهوري بين عامي ١٩٥٨-٢٠٠٣.

سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، نبين في الاول تركيبة ونسبة القوميات والمذاهب والاديان في العراق، ونركز في الثاني على موقف الدساتير العراقية السابقة من هوية الدولة العراقية و التنوع القومي والمذهبي و الديني في المجتمع العراقي، وكما يأتي:

المطلب الاول
مكونات المجتمع العراقي

يتكون المجتمع العراقي من ثلاثة مجتمعات (مجموعات) رئيسة هي السنة والشيعة والكرد، ومن مجتمعات الاقليات الصغيرة كالتركمان والمسيحيين والصابئة و الأرمن. وعلى الرغم من ان بعض هذه المجموعات كالشيعة والسنة هم من نفس القومية (عرب) ويتكلمون نفس اللغة، الا ان التمايز المذهبي بينهما قد طغى كثيراً على اصلهم القومي واللغوي الواحد بحيث اصبحوا منقسمين عملياً كاثنيتين مختلفتين في الرؤيا السياسية والفكرية. وعليه سنقوم في هذا المطلب بدراسة كل المجتمعات الرئيسة في فروع خاصة.

الفرع الاول: الشيعة

يكوّن المجتمع الشيعي- العربي في العراق اكثر من نصف سكان العراق، فعلى الرغم من اختلاف الارقام المبينة لنسبة الشيعة وعددهم في العراق الا ان الغالبية العظمى من تلك الاحصائات والارقام تتفق على كون المجتمع الشيعي في العراق يشكل اكثر من نصف سكان البلاد.[٢]

ان تاريخ تواجد الشيعة في العراق قديم يرجع الى بدايات ظهور المذهب الشيعي، فقد ارتبط الاسلام الشيعي منذ البداية بالعراق، اذ ان الاحداث التاريخية المؤثرة في تكوين الخيال الجمعي الشيعي والافكار الرموز المرتبطة بها

على سبيل المثال يذكر اسحاق نقاش في كتابه شيعة العراق ان التقديرات البريطانية عام ١٩١٩ لنسبة الشيعة في العراق كانت بحدود ٥٣٪ من السكان وان هذه النسبة تغيرت في عام ١٩٣٢ لترتفع الى ٥٦٪ . اما في احصاء سنة ١٩٤٧ فقد كانت نسبة الشيعة العرب حوالي ٥١٪ من السكان، فيما ذكر ليام اندرسن في كتابه عراق المستقبل ان نسبتهم بين ٥٥-٦٠٪، فيما يذكر الكتيب السنوي الخاص بالوكالة المركزية الامريكية الصادرة عام ٢٠١٠ ان نسبتهم تتراوح بين ٦٠-٦٥٪ من السكان. بهذا الخصوص انظر: اسحاق نقاش شيعة العراق ترجمة عبدالاله النعيمي، منشورات دار المدى للثقافة والنشر، دمشق ١٩٩٦. وكتاب ليام اندرسون رغاريد ستانسفيلد، عراق المستقبل، ترجمة رمزي ق. بدر، الوراق للنشر، لندن، ٢٠٠٥.

مثل اغتيال رابع خليفة المسلمين واول ائمة الشيعة على ارض العراق الامام علي بن ابي طالب(رض) سنة ٦٦١ ومقتل الامام الحسين ثالث ائمة الشيعة سنة ٦٨٠ في كربلاء [٣] كانت كلها مرتبطة جغرافياً وتاريخياً بارض العراق. ان وجود اضرحة كل من الخليفة علي بن ابي طالب في النجف والامام الحسين في كربلاء والائمة الشيعة الاخرين في النجف وكربلاء وسامراء و الكاظمية جعل من العراق ارضاً خصبة لوجود وتطور المذهب الشيعي، على الرغم مما تعرض له أنصاره من ملاحقات من جانب الانظمة الاسلامية السنية المختلفة.

وعلى الرغم من وجود الشيعة في العراق منذ بداية ظهور هذا المذهب الا ان الانتشار الواسع للمذهب الشيعي بين سكان العراقيين العرب لم يبدأ الا في نهايات القرن الثامن عشر وعلى امتداد القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، ففي المرحلة المذكورة وبسبب توافر عوامل عديدة اهمها ضغط الوهابيين على بعض قبائل البدو في جزيرة العرب مما دفعها الى الهجرة الى العراق ومهاجمة الوهابيين للعتبات المقدسة في النجف وكربلاء ونشاط المجتهدين الشيعة بين ابناء هذه القبائل الرحل وتوطين عشائر البدو من طرف السلطات العثمانية في جنوب العراق، كلها كانت من العوامل التي ساعدت على انتشار هذا المذهب بين سكان جنوب العراق.[٤]

ان الشيعة وعلى الرغم من اكثريتهم العددية لم يمارسوا دوراً سياسياً بارزاً في تاريخ العراق السياسي الحديث والمعاصر. فاذا كان مفهوماً عدم لعب الشيعة دوراً سياسياً فاعلاً ابان حكم الدولة العثمانية السنية المذهب بسبب كونهم اقلية مذهبية في دولة سنية المذهب رسمياً، الا ان تهميش الشيعة بعد تشكيل الدولة العراقية الحديثة من قبل الانكليز يعد من العلامات الفارقة في السياسة الانتقائية للاستعمار البريطاني تجاه المجتمعات العراقية. فعلى الرغم من وجود النظام الديمقراطي- النيابي في العراق، الا ان الوظائف العامة والحساسة في العهد الملكي والجمهوري كانت محتكرة بصورة شبه كاملة من قبل اقلية العرب السنة [٥]

---

[٣] اسحاق نقاش، شيعة العراق ترجمة عبدالاله النعيمي، مصدر سابق، ص٣١.

[٤] المصدر نفسه، ص ٥١-٥٧.

[٥] فطوال تاريخ الحكم الملكي(١٩٢١-١٩٥٨) لم يكن بين ٥٧ رجلاً تسلموا منصب رئاسة الوزراء في العراق الا ٥ من الكرد والشيعة، وكان الوزارات القوية(المالية والداخلية والدفاع والخارجية) تدار بالكامل تقريباً من

اعتمد البريطانيون حتى قبل احتلالهم للعراق على النخبة السياسية – العسكرية السنية العراقية، فالحركة القومية العربية آنذاك كانت مرتبطة بقوة بالعرب السنة الذين كانوا يتهمون الشيعة بعدم الاخلاص للعروبة وبمحاباة الفرس.[٦] لذلك ان بناء الدولة العراقية تميز بالتحالف السني-البريطاني من جهة وتهميش المطاليب السياسية والثقافية للشيعة و الكرد من جهة اخرى.

وقد حاول الشيعة بداية تشكيل الدولة العراقية لعب دور سياسي اكبر يضاهي ثقلهم السكاني، فبعد فشل انتفاضة النجف سنة ١٩١٨ [٧] وثورة ١٩٢٠ اراد بعض القادة السياسيين والدينيين للشيعة إقامة تحالف شيعي- بريطاني اسوة بالتحالف السني –البريطاني. الا ان البريطانيين وعلى الرغم من ترحيبهم الاولي بالفكرة الا انهم رفضوا في النهاية المشروع الشيعي لانهم رأوا في ذلك بداية لظهور القوة العددية للشيعة وسيطرتهم على مقاليد الحكم في العراق، على عكس تحالفهم مع السنة الذين كانوا اقلية عددية وبحاجة دائمة لدعم بريطانيا.[٨]

كان ظهور الحركة السياسية الشيعية مرتبطاً بقوة بالدين، فقد لعبت المرجعيات الشيعية منذ صدور فتوى الشيرازي سنة ١٩٢٠ القائلة بعدم جواز انتخاب غير المسلم للامارة على المسلمين دوراً رئيساً في خلق الحركة السياسية الشيعية وثقافتها، الى حد انه و خلال ثورة سنة ١٩٢٠ دفع بعض المجتهدين الشيعة الى تحريك الجماهير الثائرة نحو انشاء ثيوقراطية شيعية.[٩]

وضع القانون الاساسي العراقي(الدستور) من قبل وزارة المستعمرات البريطانية وبمساعدة المستشار القانوني للوزارة بونهام كارتر، وقد وضع الدستور منذ البداية ليقوي مركز السلطة التنفيذية، وخاصة الملك، حيال مجلس

قبل السنة. وعلى مستوى السلطات المحلية ايضاً احتكر السنة الوظائف الرئيسة. ففي سنة ١٩٣٣ كان من بين ١٤ متصرفاً(محافظ) ١٣ متصرف عربي سني، وشكل السنة ٤٣ قائمقام من بين ٤٧ قائمقاما في العراق. للمزيد من المعلومات حول دور ونسبة الاثنيات العراقية المختلفة انظر:ليام اندرسن وغاريد ستانسفيلد، عراق المستقبل، ترجمة رمزي ق.بدر، الوراق للنشر، لندن ٢٠٠٥، ص ٥٢.

[٦] ليورا لوكتيز، العراق والبحث عن الهوية الوطنية،ترجمة دلشاد ميران،دار ئاراس للطباعة والنشر، اربيل ٢٠٠٤،ص٩١.

[٧] عبدالرزاق الصافي، النظام الملكي في العراق، كيف اقيم؟ ولماذا انهار، مجلة الثقافة الجديدة، العدد ٣٠٣ تشرين اول - كانون الثاني ٢٠٠١، ص٣٥.

[٨] ليورا لوكيتز، العراق والبحث عن الهوية الوطنية، مصدر سابق،ص٩٢.

[٩] فريد اسسرد، المدارس السياسية الثلاث في العراق وامكانية التعايش السلمي فيما بينها، جريدة الاتحاد البغدادية، العدد ٢٠٦٩ الصادر في ٢٠٠٩/٣/١٤، ص١١.

النواب[١٠]. وعلى الرغم من ان لجنة عراقية خاصة مكونة من وزير العدل ووزير المالية وسكرتير الملك قد ساهمت في وضع الدستور، [١١] الا ان عملية كتابة القانون الاساس لم يكن للشعب وفئاته المختلفة دور يذكر فيها، كما لم يطرح القانون الاساس للاستفتاء من اجل موافقة المجتمعات العراقية المتعددة عليه. لذلك لم يكن للشيعة والكرد اي دور في صياغته والموافقة عليه، فيما كان للسنة عن طريق سيطرتهم على السلطة التنفيذية والملك تأثير في عملية كتابته والمصادقة عليه.

ولم يستطع الشيعة لعب دور سياسي يذكر في ادارة السلطة الوطنية في بغداد، ومن اجل تخفيف من وطأة هذا التهميش السياسي اقترح القادة الدينيون الشيعة على السلطات البريطانية اواخر عشرينات القرن المنصرم ايجاد مناطق حكم ذاتي خاصة بالشيعة في الجنوب لكي يتسنى لهم -على الاقل -حكم انفسهم على المستوى المحلي، كما طالب آخرون بأن يتم حكم المناطق الشيعية بصورة مباشرة من قبل البريطانيين بدلاً من السلطة الوطنية ذات الهيمنة السنية [١٢]، الا ان تلك المطاليب ذهبت ايضاً ادراج الرياح.

ان مطالبة الشيعة في بداية تاسيس الدولة العراقية بالاشتراك في الحكم لم يكن وليد التنافس والصراع التاريخي بين السنة والشيعة فحسب، بل ان الشيعة وبعد تاريخ طويل من الاقصاء عن الحكم ارادوا ان يشاركوا في بلورة الهوية الوطنية العراقية وخلق ثقافة وطنية عراقية تعترف بالثقافة والرموز الشيعية وعلى الاصعدة الدينية والقانونية والتعليمية والتاريخية كافة، الا ان رفض السلطات المركزية في بغداد الاعتراف بالثقافة والقيم الشيعية ادى منذ البداية الى ان تطبع الهوية الوطنية العراقية بالطابع السني – القومي الاحادي البعد، الامر الذي قاد الى عرقلة بناء هوية وطنية عراقية شاملة وساعد في بناء ثقافات وهويات فرعية، شيعية وكردية مضادة للثقافة الوطنية السائدة.

ان تهميش الشيعة استمر وبوتائر اكبر في العهد الجمهوري وخاصة بعد هيمنة رجالات الفكر القومي والبعثي على مقاليد الحكم في العراق وظل المجتمع

عبدالغني الدلي وآخرون، مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد-بيروت ٢٠٠٦، ص ١٩.

[١١] د. احسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سبق ذكره،ص٣٠٨.

[١٢] اسحاق نقاش، مصدر سبق ذكره، ص٢١٦.

الشيعي خارج منظومة الحكم والسلطة العراقية الى سقوط نظام البعث في ٩ نيسان ٢٠٠٣.

الفرع الثاني: السنة

ليست هناك احصاءات دقيقة وموثوقة حول عدد ونسبة السنة العرب في العراق، فالاحصائيات الرسمية وخاصة تلك التي اجريت في العهد الجمهوري(١٩٥٨-٢٠٠٣) كانت كلها تحاول اخفاء الانتماء المذهبي للسكان العرب بحجة تصنيف السكان على اساس قومي(عرب وكرد) فقط، الا ان الغرض الحقيقي من وراء هذا الاجراء كان اخفاء النسبة الحقيقية للسنة العرب الذين كانوا اقلية سكانية مقارنة بالشيعة.

ظل السنة العرب في العراق على الرغم من قلتهم العددية مهيمنين على مقاليد الحكم في العراق حتى قبل تأسيس الدولة العراقية الحديثة. فالدولة العثمانية التي كانت تتمذهب بالمذهب السني كانت تشجع العرب السنة، لذلك كان الكثير من النخب السياسية في العراق أبان الحكم العثماني من العرب السنة. وتم توسيع هذه المشاركة السنية في الحكم بعد مجيء الانكليز اذ اصبحوا الاسياد الحقيقيين للعراق.[١٣]

وقبل سقوط الدولة العثمانية واحتلال العراق من قبل البريطانيين كانت الحركة القومية العربية وقادة الثورة العربية في جزيرة العرب مرتبطين بتحالف متين مع الانكليز. وبعد احتلال العراق تعاونت النخبة السياسية والعسكرية السنية في العراق مع الانكليز في بناء الدولة العراقية الوليدة.[١٤] كما ان الاتيان بملك عربي سني من الحجاز والاستمرار بالتحالف السني –البريطاني كانت من العوامل التي رسخت هيمنة السنة على مقاليد الحكم في العراق في العهد الملكي والجمهوري(١٩٥٨-٢٠٠٣). وقد لعبت العوامل الجغرافية (وجود السنة في بغداد ووسط العراق) والثقافية(تثقف النخبة العسكرية والسياسية السنية بالثقافة العلمانية – القومية) دوراً واضحاً في التقارب السني – البريطاني.

---

[١٣] ليورا لوكتيز،العراق، العراق والبحث عن الهوية الوطنية، مصدر سابق،ص١٠٩.

[١٤] المصدر نفسه، ص١٠٩-١١٠

وحاولت النخبة السياسية الحاكمة في العراق الحفاظ على هيمنتها السياسية عن طريق السيطرة على مؤسسات الدولة المختلفة وخاصة الجيش والنظام التعليمي[١٥]، كما تم تشجيع نمط محدد من القومية العربية التي تنادي بالوحدة القومية مع الاقطار العربية الاخرى والعلمانية وبالضد من تطلعات الشيعة الثقافية والكردية القومية.

كان المشروع الثقافي للنخبة السياسية الحاكمة في مجال بناء الدولة العراقية يتمثل في وضع نظام تعليمي قومي مركزي تستطيع من خلاله بناء وفرض نمط محدد من الثقافة القومية العربية ويساعد في زيادة الانسجام بين مجتمعات العراق المختلفة، وقد بدأ هذا المشروع بمجيء الشخصية القومية السورية المعروفة ساطع الحصري وشروعه في تأسيس نظام تعليمي يربي الاجيال الجديدة على المفاهيم القومية العربية بمفهومها الاوسع Pan-Arabism، اي الانتماء الى الوطن العربي الكبير الذي يساعد-حسب تصوره- في تشكيل اسس متينة للوحدة القومية العربية، وكان الحصري متأثراً بالمدرسة الالمانية والفرنسية في بناء الامة التي تجعل من اللغة والثقافة اهم اسس البناء القومي.[١٦] ان هذه السياسة الثقافية والتعليمية للنخبة الحاكمة الاحادية البعد قد لقيت معارضة مستمرة من جانب الشيعة والكرد.

وعلى الرغم من نجاح السنة العرب في الحفاظ على موقعهم السياسي المهيمن طوال الفترة الممتدة من ١٩٢١-٢٠٠٣ وسيطرتهم على كافة مفاصل الحكم في العراق، الا ان هذه السيطرة لم تتم دون خسائر كبيرة دفعها العراق في حروب داخلية وخارجية وعمليات ابادة واقصاء واستبداد ومقابر جماعية وتهميش الشيعة والكرد في بناء الدولة والهوية الوطنية العراقية .

ان السيطرة على المؤسسة العسكرية وجعلها بودقة لصهر الانقسامات المجتمعية وبناء الهوية الوطنية العراقية كانت من السياسات الاخرى التي انتهجها قادة النخب الحاكمة في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية. وقد عارض الشيعة- والاكراد بصورة اقل حدة- منذ البداية محاولات الدولة إصدار قانون التجنيد الاجباري ورأوا فيه محاولة للنيل من مكانتهم الاجتماعية. وقد

---

[١٥] المصدر نفسه، ص ١٥٢.

[١٦] ليورا لوكتيز، العراق.المصدر السابق،ص١٥٢-١٥٨.

وقف البريطانيين في البداية مع الشيعة في رفضهم للتجنيد الاجباري. الا ان اصرار النخب السياسية السنية القوية على هذا المطلب ورفع البريطانيين دعمهم للشيعة ادى الى اصدار قانون التجنيد الاجباري سنة ١٩٣٤ بعد صراع استمر قرابة ١٠ سنوات.[١٧]

لقد فشل المشروع القومي (الوحدوي)للنخبة القومية والبعثية في العراق ليس في تحقيق الوحدة العربية وبناء امة عربية واحدة فحسب بل في الحفاظ على وحدة الشعب العراقي وتكوين هوية وطنية عراقية واحدة تتسع لكل القوميات والمذاهب العراقية المتعددة، اذ غدا العراق في هذه الفترة منقسماً في الولاء والانتماء السياسي والمجتمعي، و قد اصبحت مسألة الهوية الوطنية العراقية الجامعة محل جدال وشك و مراجعة خاصة من قبل المجتمعين الشيعي والكردي اذ طالب هؤلاء ببناء واعادة صياغة الهوية الوطنية العراقية ليس على اساس الثقافة القومية العربية والوحدة مع الدول العربية الاخرى بل بالاستناد على ثقافة وتراث جميع مكونات الشعب العراقي.

الفرع الثالث: الكرد

كما المجتمعات العراقية الاخرى(الشيعية والسنية) ليس هناك احصاء دقيق حول نسبة الكرد في العراق. فالحكومات العراقية المتعاقبة، وخاصة بعد العهد الجمهوري(١٩٥٨-٢٠٠٣) حاولت قدر الامكان تقليص حجم ونسبة الكرد في العراق واظهار العراق كبلد ذو قومية عربية مهيمنة وشبه متجانسة.

كانت نسبة الكرد في احصاء سنة ١٩٤٧ تقارب ١٩٪ من السكان، وقد تغيرت هذه النسبة في احصاء سنة ١٩٥٧ لتنخفض الى ١٦,٧٪ من سكان العراق. اما نسبتهم في احصائي سنتي ١٩٦٥ و١٩٧٧ فكانت ١٤,١٪ و١٣,٩٥٪ على التوالي[١٨] . اما في احصاء سنة ١٩٨٧ فارتفعت لتبلغ ١٦,٥٪ من نسبة سكان العراق.[١٩] وعلى الرغم من عدم وجود احصاءات دقيقة وموثوقة

---

[١٧] المصدر نفسه، ص١٠٠.

[١٨] د.خليل اسماعيل،التوزيع الجغرافي والقومي للكرد في العراق. مجلة مركز الدراسات الاستراتيجية، العدد ٢ ،السنة الثانية،اربيل ١٩٩٣ ،ص٢٠.(باللغة الكردية).

[١٩] يونس الطائي، دور المرتكزات الجغرافية السياسية الرئيسة في العلاقات العراقية -التركية، اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل ١٩٩٧ ،ص١٠٨.

الا ان الباحث حنا بطاطو يرى ان نسبة الكرد في العراق تبلغ اكثر من (٢٠%) من سكان العراق.[٢٠]

كان الكرد حتى اواسط القرن التاسع عشر يتمتعون بما يشبه الحكم الذاتي تحت الادارة العثمانية غير المباشرة. فقد كانت السليمانية حتى سنة ١٨٥١ عاصمة للامارة البابانية الكردية التي شملت محافظة السليمانية الحالية واجزاء من محافظة كركوك[٢١]، كما كانت الامارة السورانية، التي شملت اجزاء من محافظتي اربيل ودهوك وعاصمتها راوندوز متمتعة بالحكم الذاتي واللامركزية الى سنة ١٨٣٦[٢٢]، وبعد ذلك التاريخ والى نهاية الحكم العثماني ظل الكرد في فيما سمي بعد ذلك بالعراق ضمن ادارة ولاية الموصل العثمانية.

ولم يخضع الكرد بعد انتهاء حرب العالمية الاولى لسلطة الدولة العراقية مباشرة، فقد بقيت مسألة انضمام كردستان الى العراق متعلقة بمواضيع عدة اهمها مشكلة ولاية الموصل بين بريطانيا والدولة العثمانية وتردد البريطانيين في حسم مسألة الحاق كردستان(الجنوبية) بالعراق بسبب ميول الكرد نحو الاستقلال ورفضهم للحكم البريطاني، وتجلى ذلك في قرار مؤتمر القاهرة سنة ١٩٢١ بابقاء اقليم كردستان خارج الدولة العراقية ريثما تقرر بريطانيا مصيره النهائي.[٢٣]

انشأ الكرد بمساعدة البريطانيين حكومة مستقلة اعترف بها البريطانيون. وقد تجلى هذا الاعتراف في البيان العراقي -البريطاني الصادر سنة ١٩٢٢، الذي نص على اعتراف كلا الطرفين بحقوق الكرد وبالحكومة الكردية ضمن حدود العراق. ولم يكتف البيان بالاعتراف بحقوق الكرد بل انه ترك امر تحديد طبيعة العلاقة بين الحكومة الكردية وحكومة بغداد الى الاتفاق المستقبلي بين الطرفين.[٢٤]

---

[٢٠] حنا بطاطو، العراق،الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية،ترجمة عفيف الرزاز،ج١، مؤسسة الابحاث العربية، بيروت، ١٩٩٠، ص٥٩.

[٢١] ستيفن هيمسلي لونكرك، اربعة قرون من تاريخ العراق الحديث، ترجمة جعفر الخياط،،مطبعة برهان،بغداد، ١٩٦٨،ص٣٤٥.

[٢٢] ميجر سون، رحلة متنكرة الى بلاد مابين النهرين وكردستان، ترجمة فؤاد جميل،ج١،ط١، مطبعة الجمهورية، بغداد، ١٩٧١، ص١٤٩.

[٢٣] فريد اسسرد، المدارس السياسية الثلاث في العراق وامكانية التعايش السلمي فيما بينها،مصدر سابق،ص١١

[٢٤] حول نص البيان البريطاني -العراقي لسنة ١٩٢٢ انظر:فريد اسسرد، المسألة الكردية بعد قانون ادارة الدولة العراقية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٤، ص١١٧.

الى ذلك الحين لم تكن المناطق الكردية في العراق خاضعة رسمياً لا للدولة العراقية ولا لبريطانيا، فمسألة ولاية الموصل وقفت بوجه ضم هذه الولاية بصورة رسمية الى الدولة العراقية الناشئة على الرغم من احتلال كردستان من جانب القوات البريطانية. وبعد قرار عصبة الامم بضم الولاية الى الدولة العراقية سنة ١٩٢٥ اصبحت كردستان وسكانها الكرد تحت ادارة السلطة العراقية-البريطانية.

كان البريطانيون قد اشاروا في صك الانتداب المقدم الى عصبة الامم في ٩ كانون الثاني ١٩٢٠ في المادة ١٦ منه الى امكانية تأسيس حكومة مستقلة اداريا في المقاطعات الكردية.[٢٥] ولكن بمرور الوقت وخاصة بعد حسم مسألة الموصل تبددت الوعود البريطانية للكرد بمنحهم ادارة ذاتية مستقلة داخل الدولة العراقية..

لقد كان البريطانيون يتصورون انه لايمكن حكم العراق الا بمساعدة حلفائهم السنة العرب، ولكن بسبب النسبة العددية القليلة للسنة العرب مقارنة بالعرب الشيعة(١ مقابل ٣) فضل البريطانيون ضم الكرد ذوي الغالبية السنية الى الدولة الناشئة لكي يرتفع عدد السنة في العراق الى نسبة مقبولة، دون الاهتمام بالاختلاف القومي بين الكرد والعرب وضرورة مراعاته من الناحيتين السياسية والدستورية.

ازداد تمايز الكرد كقومية مغايرة للعرب بنشوء وانتشار الفكر القومي العربي لدى النخبة السياسية الحاكمة ابان الحكم الملكي ومحاولتها طمس الهوية الكردية وتعريب مناطقها، ولكن ازدادت حدة هذه المشاكل ازدادت بقيام النظام الجمهوري وخاصة بعد مجيء القوميين العرب سنة ١٩٦٣ والبعثيين سنة ١٩٦٨ الى الحكم، فخلال هذه المرحلة التاريخية تم تعريب مناطق واسعة من كردستان وترحيل سكانها الكرد، ونتيجة للثورة الذي قام بها الكرد ضد النظام البعثي تعرض المجتمع الكردي في العراق الى حملات الابادة والتهجير ونسف آلاف القرى والقصف بالاسلحة الكيمياوية.[٢٦]

---

[٢٥] هنري فوستر، تكوين العراق الحديث،ج١، ترجمة عبدالمسيح جويدة ط١، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٣٨،، ص١٦٣.

[26] Human Rights Watch, The Anfal Campaign Againts The Kurd,New York,1993,p90-100.

ان تعامـل النخبـة السياسـية في بغـداد مـع المشـكلة الكرديـة كـان مـن بـين العوامل التي سارعت في وهن الدولة والسير بها نحو الانهيار، فقـد فشـل النظـام السياسي في العراق خاصة بعد انهيار الحكم الملكـي في جـذب ودمـج المجتمعـات الكردية والشيعية واشراكها في السلطة السياسية، بل على الرغم مـن ذلـك ادت هذه السياسات الى اقصاء غالبية المجتمع العراقي، شيعة وكرداً، خـارج مشـروع بناء الدولة ومؤسساتها المختلفة اذ غدت السلطة اكثر مـن اي وقـت مضـى بيـد اقلية لاتتجاوز ٢٠٪ من السكان ومستبدة حتى بالنسبة للسنة العرب.

المطلب الثاني

التعددية المجتمعية في الدساتير العراقية السابقة

اسلفت الاشارة الى ان البنـاء السياسي والدستوري منذ بدايـة تأسيس الدولـة العراقية قد نشأ على اساس محابـاة السـنة العـرب علـى حسـاب الشـيعة العـرب والكرد. فضلاً عن هذا، ان الدساتير العراقية كافة، منذ صـدور القـانون الاسـاس لسنة ١٩٢٥ ولحد الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ لم تعترف بشكل حقيقي بالتعددية المجتمعية وجوانبها السياسـية واللغويـة والثقافيـة والاداريـة والسياسـية. لـذلك سنقوم بدراسة مقتضبة لهذه الدساتير وبيان موقفها من التعدديـة المجتمعيـة في العراق.

الفرع الاول

القانون الاساس العراقي (١٩٢٥) ومسألة التعددية المجتمعية

ان القانون الاسـاس لسـنة ١٩٢٥ قـد وضـعته نخبـة قانونيـة بريطانيـة تـأثرت بالدسـاتير النيوزلنديـة والاسـترالية والتركيـة[٢٧] وقامـت بمراجعتـه لجنـة عراقيـة شـكلها الملـك. ان اعضـاء هـاتين اللجنـتين لم يكونـوا متمـتعين بالسـلطة الاصيلة(المؤسسة) الضرورية لكتابة الدستور، اضف الى ذلك لم يجر اخـذ موافقـة الشعب في استفتاء عام يأخذ برأي كافة مكونات الشعب حول الدستور[٢٨]

---

[٢٧] د. احسان حميد المفرجي وآخرون،مصدر سبق ذكره٧،ص ٣٠٧.

[٢٨] شورش حسن عمر، حقوق الشعب الكردي في الدساتير العراقية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٥، ص١٢٥.

ولم ينص القانون الاساس في اي من مواده المئة وخمسة والعشرين على مكونات الشعب العراقي المختلفة، فعلى الرغم من كون العراق بلداً متعدد القوميات والمذاهب الا ان دستور ١٩٢٥ قد تجاهل هذه الحقيقة بصورة شبه كاملة، إذ انه وبالرغم من الاشارة الى حقوق الاقليات الدينية لم يشر الى الاقليات القومية التي تحتل اكثر من ربع السكان[٢٩]. وقد نصت المادة السادسة من الدستور على مساواة العراقيين امام القانون برغم الاختلاف في اللغة والقومية والدين. ان هذه المادة وان كانت تنطوي على اعتراف ضمني بوجود تعددية قومية ودينية في العراق الا انه لم يترتب عليه اية اعتراف بالحقوق الثقافية والسياسية والادارية لهذه القوميات والاديان وعلى المستوى الجماعي بل ظل كمبدأ عام في مساواة الافراد امام القانون لا بوصفهم اعضاء في مجتمعات متعددة ذات حقوق ثقافية وسياسية يستوجب الاعتراف بها.

ان المادة السادسة عشر من الدستور اعطت الحق للطوائف بتاسيس المدارس لتعليم ابنائها بلغتهم الخاصة. كما منحت هذه المادة لهم المجال للدراسة في المدارس الخاصة بلغتهم الام، ولكن بشرط انسجامها مع المناهج الرسمية للدولة. الا ان التعليم في مدارس خاصة وليس حكومية قد ضيق كثيراً من هامش ارسال الطوائف ابنائها الى هذه المدارس كونها اولاً اهلية وليست مجانية كمدارس الدولة وثانياً لأن اللغة الرسمية في العراق هي العربية، لذلك لا يستطيع طلبة هذه المدارس فيما بعد الانخراط في الوظائف العامة، وبذلك يمكن القول ان الفائدة المرجوة من هذه المادة كانت محدودة للغاية.

ونص الدستور على جعل اللغة العربية اللغة الرسمية الوحيدة في الدولة الا ما نص عليه بقانون خاص[٣٠]. ان جعل العربية اللغة الرسمية الوحيدة في عموم العراق وفي المناطق الكردية والتركمانية والآشورية قد حط الى حد كبير من قدر هذه اللغات وجعلها ادنى مرتبة من العربية، فلم يتم الاعتراف بلغات اكثر من ٢٥٪ من ابناء الشعب العراقي من الكرد والتركمان والآشوريين. كما ان جعل تلك اللغات رسمية و ربطها بقانون تصدره الدولة وليس النص على ذلك في الدستور قد قلل من الحماية القانونية لهذه اللغات، بل ان اصدار هذا القانون قد

---

[٢٩] منى يوحنا ياقو، حقوق الاقليات في القانون الدولي العام،اطروحة دكتوراه،جامعة صلاح الدين، كلية القانون،اربيل ٢٧١،٢٠٠٤.

[٣٠] المادة السادسة عشر من القانون الاساس لسنة ١٩٢٥.

تأخر بعد اصدار الدستور عام ١٩٢٥ لاكثر من ست سنوات ليصدر سنة ١٩٣١ باسم قانون اللغات المحلية رقم ٧٤ الذي حدد بدوره مجالات استخدام هذه اللغات[٣١]

ان السياسة الدستورية المتبعة في دستور ١٩٢٥ كانت تتضمن منح الحماية الدستورية والقانونية للمجتمعات الدينية غير الاسلامية، وخاصة المسيحية واليهودية(الموسوية). فقد نصت المادة السابعة والثلاثون من الدستور على الاخذ بعين الاعتبار بتمثيل الاقليات غير الاسلامية في مجلس النواب والاعيان، كما نص الدستور في المادة الخامسة والسبعين على تشكيل محاكم دينية خاصة بها سميت بالمجالس الروحانية للطائفة واختصت بأمور النكاح والصداق والتفريق والنفقة الزوجية.[٣٢] في حين لم ينشأ الدستور محاكم شرعية خاصة بالشيعة إذ ظل الشيعة وقادتهم يطالبون بانشاء محاكم شيعية خاصة كدليل على الاعتراف الدولة الرسمي بالمذهب الشيعي، وبمديرية خاصة بالوقف الشيعي، الامر الذي رفضته السلطات المركزية في بغداد دوماً.[٣٣]

ان ايلاء الاهتمام لهذه الطوائف دون غيرها كانت بسبب كونهم يشكلون اقلية صغيرة من ابناء الشعب ولا يشكل الاعتراف بهم (خطورة) على الطابع المركزي المهيمن للدولة، كما كان لوجود الانكليز دور في ايلاء الاهتمام بهذه الاقليات الدينية القريبة ثقافياً من الدول الغربية. هذه السياسة كانت متبعة آنذاك في الدستور التركي لسنة ١٩٢٤ الذي اعترف بالاقليات الدينية دون القومية.[٣٤]

باختصار يمكن القول ان القانون الاساس العراقي لسنة ١٩٢٥ على الرغم من تأكيده على النظام النيابي – الديمقراطي الا ان القانون الانتخابي كان مصمماً بشكل لايسمح بوجود اغلبية شيعية –كردية في البرلمان تسمح باصدار قوانين في صالح مجتمعاتها الخاصة. وكان للصلاحيات الكبيرة المعطاة للسلطة التنفيذية وخاصة للملك دور حاسم في اصدار قوانين انتخابية تمنع التمثيل الواسع للشيعة والكرد تناسب نسبتهم العددية.[٣٥] وبهذا لم يستطع الملك ان يصبح رمزاً وطنياً

---

[٣١] جريدة (الوقائع العراقية) العدد ٩٨٩ حزيران ١٩٣١.

[٣٢] المادة ٧٩ فقرة ١ من القانون الاساس العراقي لسنة ١٩٢٥.

[٣٣] ليورا لوكيتز، مصدر سابق، ص٩٣.

[٣٤] د. جمال عثمان جبريل، التجربة الدستورية التركية، دار النهضة العربية، القاهرة،التاريخ (بلا) ،ص٤٨.

[٣٥] ليورا لوكيتز، مصدر سابق،ص٩٤.

جامعاً لكل مكونات العراق المتعددة بخلاف ما لعبه الملوك في بعض المجتمعات التعددية، كبلجيكا، وبخلاف ما اراده البريطانيون من خلال جلب شخص من خارج العراق، لايمثل اي من قومياته او مذاهبه المختلفة.

وعلى المستوى الاداري كانت المركزية الادارية وربط الوحدات الادارية بالمركز هما محورا السياسة المتبعة في ادارة المناطق الادارية. ان هذه السياسة كانت تمنع تشكيل ادارات ذاتية للمجتمعات العراقية اذ ارتبط تحديد المناطق الادارية وتعيين اسمائها وكيفية تأسيسها واختصاصاتها بشكل مركزي بالدولة وبقانون خاص تصدره الدولة بها الشأن.[٣٦] كما لم يكن لمكونات العراق الرئيسة، وخاصة الشيعة والكرد، اية حقوق وضمانات دستورية تتعلق بحماية لغتهم أو ثقافتهم الخاصة وتطويرها اذ ظلت السياسة التعليمية محتكرة بالكامل من قبل السلطة المركزية في بغداد.

الفرع الثاني
التعددية المجتمعية في الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨

كان دستور ١٩٥٨ مقتضباً اذ لم يتضمن الا ٣٠ مادة. ورغم ذلك كان لبعض مواده اهمية خاصة بالنسبة للموقع الدستوري للمجتمعات التعددية العراقية.

نصت المادة الثانية من الدستور ان العراق جزء من الامة العربية. ان ادراج هذه المادة في الدستور كان بمثابة انتصار للفكرة القومية العربية التي دافع عنها العرب السنة منذ تأسيس الدولة العراقية. فرغم ان القانون الاساس لسنة ١٩٢٥ كان يتضمن نصاً على ان العربية هي اللغة الرسمية الوحيدة في العراق الا انه لم يشر قط الى ان الدولة ذاتها هي جزء من الامة العربية. حيث حسم هذا الدستور الانتماء القومي للعراق لا كدولة ذات هوية عراقية متميزة بل كونها جزءاً من الامة العربية. وكان هذا يعني ان كل العراق بكرده وعربه وتركمانه هم جزء من الامة العربية ودمج هذه القوميات غير العربية بالامة العربية.

لم تكن غالبية الشيعة مرتاحين من هذا الانتماء والدمج بالعالم العربي اذ ان الامة العربية بمعناها الواسع ذات اغلبية سنية وان وجود الشيعة داخل هذا

---

[٣٦] المادة ١٠٩ من القانون الاساس العراقي.

العالم يجعل منهم اقلية صغيرة وبدلا من ذلك حاولوا التأكيد على الهوية العراقية الوطنية[٣٧]

اما المادة الثالثة من الدستور فقد كانت اول اعتراف دستوري بوجود الكرد في العراق وكونهم شركاء في الوطن اذ اشار الدستور الى ضرورة اقرار حقوقهم القومية الدستورية ضمن الوحدة العراقية.

لقد كانت هذه المادة حينها ذات اهمية كبرى كونها اشارت الى وجود قومية اخرى رئيسة في العراق وبوجوب اقرار حقوقهم القومية. الا ان وجود تناقض واضح بين هذه المادة والمادة الثانية من الدستور نفسه التي عدت العراق جزءاً من الامة العربية قلل من اهمية المادة، كما ان عدم تحديد آليات(للحقوق القومية) للكرد في الدستور قد عرضها لاستفسارات وتساؤلات كثيرة مما جعل المادة الثانية مجرد اعتراف دستوري خال من اي مضمون قانوني عملي.

واسوة بدستور ١٩٢٥ فقد تم التاكيد على مساواة الافراد امام القانون دون النظر الى القومية والدين واللغة[٣٨] وعلى حرية ممارسة الطقوس الدينية.[٣٩] كما تم الغاء المحاكم الدينية. ولم يتطرق الدستور الى حق الطوائف في انشاء مدارس خاصة بهم.

من جانب آخر لم يذكر الدستور، كما نص دستور ١٩٢٥، كون اللغة العربية هي اللغة الرسمية في العراق وهذا ما كان بمثابة انتصار للغات غير العربية التي كانت قبل ذلك مقيدة بذلك النص الدستوري، ولكن رغم عدم ذكر ذلك الا ان الدستور لم يتطرق الى مسألة اللغات الرسمية مما ابقى على ما هو كائن، اذ العربية هي اللغة الرسمية الوحيدة.

لقد الغى الدستور البرلمان الموجود في العهد الملكي وجعل السلطة التشريعية من اختصاص مجلس الوزراء[٤٠] ونص على نفاذ التشريعات القانونية بعد مصادقة مجلس الرئاسة عليها، وبذلك تم الغاء تمثيل الاقليات غير الاسلامية الذي كان معمولاً في الدستور السابق .ان هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم دون وجود سلطة تشريعية ممثلة للشعب وكون السلطة التنفيذية مرتبطة

---

[٣٧] ليورا لوكتيز،العراق، مصدر سابق،ص٩٢.

[٣٨] المادة ٩ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨

[٣٩] المادة ١٢ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨

[٤٠] المادة ٢١ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨.

بقادة الجيش ذوي الاغلبية السنية قد رفع من دور قادة الجيش في ادارة شؤون البلاد.

الفرع الثالث

الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ وتنظيم التعددية المجتمعية

ان الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤، الذي جاء بعد انقلاب القوميين على حكم عبدالكريم قاسم كان انعكاساً للفكر القومي الوحدوي العربي المتشدد اذ اعلن في مقدمته ان الدولة ستقوم بتربية الاجيال بروح(عربية واسلامية)، دون الاهتمام بوجود قوميات واديان اخرى غير عربية وغير اسلامية ودون تحديد المفهوم الاسلامي لتلك المبادئ هل هي سنية ام شيعية.

وجاء في المادة الاولى من هذا الدستور ان العراق يستلهم مبادؤه السياسية من الاسلام والعروبة كما انه يسعى الى الوحدة العربية الشاملة، وهكذا ان الدستور لم يقتصر على جعل العراق دولة عربية، بل حدد استراتيجية الدولة في الوحدة العربية الشاملة بدءاً بالجمهورية العربية المتحدة.[٤١] كما اعلن ان الاسلام دين الدولة الرسمي وان اللغة العربية هي اللغة الرسمية،[٤٢] ولم يتطرق الى اللغات الاخرى ولا الى تنظيمها حسب القانون كما جاء في القانون الاساس لسنة ١٩٢٥.

كما لم يتطرق الدستور الى الحقوق القومية للشعب الكردي الا بعد التعديل الثاني في ايلول ١٩٦٥، اذ ذكر ان الدستور يقر بالحقوق للكرد ضمن الشعب العراقي [٤٣] دون ان يبين ماهية تلك الحقوق. ويبدو ان هذا التعديل جاء بعد المفاوضات التي جرت بين الحكومة العراقية وبين قادة الثورة الكردية ولم تكن نابعة من ايمان كتاب الدستور بالحقوق القومية للكرد.

بصورة عامة لم يكن دستور سنة ١٩٦٤ يعترف بوجود اقليات قومية او دينية لها حقوق كالتمثيل السياسي في البرلمان كما كان ذلك في دستور ١٩٢٥.كما لم يتطرق الى حقوق القوميات والاقليات القومية الاخرى في استخدام لغتها القومية في التعليم او في وسائل النشر. اذ كانت هيمنة الفكرة القومية العربية

---

[٤١] المادة الاولى الفقرة الثانية من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤

[٤٢] المادة الثالثة من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤.

[٤٣] المادة ١٩ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤.

والوحدة العربية الشاملة مع الدول العربية الاخرى متأصلة في كثير من احكامه.[٤٤]

الفرع الرابع

التعددية المجتمعية في الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠

صدر دستور سنة ١٩٧٠* بعد عامين من انقلاب البعثيين. وقد تضمن الدستور مجموعة من النصوص الجديدة الخاصة بالاعتراف باللغات الاخرى وضمان حقوقهم الثقافية، الا ان كثيراً من مواده ظلت شكلية.

على هدى دساتير العصر الجمهوري تم التأكيد في اكثر من مادة على ان العراق جمهورية ديمقراطية اشتراكية تسعى للوحدة العربية وان العراق جزء من الامة العربية.[٤٥] وبذلك كرر الدستور هيمنة القومية العربية على القوميات الاخرى بل جعل من تلك القوميات جزءاً من الامة العربية.

ونصت المادة الخامسة فقرة (أ) على الاعتراف بالتعددية القومية في العراق كون الشعب العراقي يتكون من ((قوميتين رئيستين)) هما القومية العربية والقومية الكردية، كما تم الاعتراف في الفقرة نفسها بوجود اقليات اخرى وضمان حقوقهم المشروعة.

ولم يكتف الدستور بالاعتراف بوجود قومية رئيسية اخرى في العراق الى جانب العربية، بل تخطى الى اكثر من ذلك اذ عد اللغة الكردية لغة رسمية في المناطق الكردية.[٤٦] وبذلك تم الاقرار ولاول مرة في العراق بالتعددية اللغوية على نطاق محلي يشمل المناطق الكردية.

اضافة الى الاقرار بالتعددية القومية واللغوية في الدستور فان الدستور قد نص استناداً على تعديله سنة ١٩٧٤ على منح الكرد حكماً ذاتياً ووفقاً لما يحدده القانون[٤٧]. ولكن رغم نص الدستور على الحكم الذاتي للمناطق الكردية، الذي

---

[٤٤] انظر على سبيل المثالالمواد ١ و٢ و٤٣ من هذا الدستور.

*لم نتطرق الى الدستور المؤقت الصادر في ايلول ١٩٦٨ اذ رأينا ان هذا الدستور لم يات بجديد حول هذه المسألة وكان تكراراً للدساتير السابقة وخاصة دستور ١٩٦٤، كما ان قصر مدة تطبيق الدستور (اقل من سنتين) كانت سبباً اضافياً لاهمال دراسته.

[٤٥] المادتان ا و ٥ فقرة أ من الدستور.

[٤٦] المادة ٧ فقرة ب من الدستور.

[٤٧] المادة الثامنة فقرة ج من الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠.

يمكن نظريا عده نوعا من التعددية في مستويات الحكم، الا ان الحكم الذاتي الممنوح للكرد كان خالياً من اية مضامين تنم عن ادارة ذاتية وممارسة للحرية والتعددية القومية على النطاق المحلي.

فمن المعروف ان الحكم الذاتي يشكل حلا لمشكلة التعددية القومية او الدينية او المذهبية في اطار عدم التكامل واللاتجانس القومي في المجتمعات التعددية، وهو صيغة ادارية اقليمية لهذه المشكلة ضمن الحدود القانونية والسياسية للدولة. ان اهم عناصر الحكم الذاتي هو ارتباط جماعة قومية او دينية او لغوية او ثقافية باقليم معين والاستقلال الذاتي لهيئاتها والرقابة المركزية.[٤٨]

وبمقارنة الحكم الذاتي المنصوص في الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ مع التجارب العالمية للحكم الذاتي، يلاحظ ان الحكم الذاتي لمنطقة كردستان قد اشتمل على نواقص خطيرة اهمها عدم وجود نص دستوري لحماية صلاحيات ومؤسسات الحكم الذاتي ووجود صلاحيات واسعة للسلطة المركزية في تعيين المجلس التنفيذي لمنطقة كردستان الامر الذي افقد الحكم الذاتي[٤٩] أهم مقوماته وهو الاستقلال الذاتي.

ومن جانب آخر قامت الحكومة المركزية ومن جانب واحد برسم حدود منطقة الحكم الذاتي رغم وجود مناطق كردية كبيرة خارج المنطقةككركوك وخانقين وسنجار وشيخان وغيرها. فضلا عن ان الدستور لم يمنح حق اصدار دساتير اقليمية او انظمة خاصة للمجلس التشريعي الكردستاني[٥٠] على عكس الكثير من مناطق الحكم الذاتي في ايطاليا واسبانيا والصين[٥١]. ان كل هذه العيوب ادت الى فشل تجربة العراق في الحكم الذاتي ولجوء الكرد الى حلول اخرى كالفيدرالية لضمان حقوقهم السياسية.

والخلاصة ان الدساتير العراقية منذ القانون الاساس لسنة ١٩٢٥ ولغاية الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ لم تكن تعبر عن آمال وتطلعات مكونات الشعب

---

[٤٨] د.محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل ٢٠٠٣، ص١٨٤.

[٤٩] المادة ١٦ من قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤.

[٥٠] قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤.

المادة ١٢٣ من الدستور الايطالي لسنة١٩٤٨النافذ،والمادة١٤٧ من الدستور الاسباني لسنة ١٩٧٨ النافذ.

العراقي كافة من الشيعة والكرد والتركمان والآشوريين. اذ ان التعدد المذهبي والقومي والديني واللغوي المكون للشعب العراقي لم يتم التأكيد عليه او الاعتراف به دستورياً، بل جرى خلال هذه الفترة طمس هوية تلك المجتمعات عن طريق عدم الاعتراف بها او الاعتراف الشكلي بها ومحاولة وفرض هيمنة الثقافة القومية واللغة العربية. فقد كان النموذج العراقي للدولة والشعب قائماً على فرض ثقافة مجتمع النخبة السياسية المهيمنة على المجتمعات العراقية الاخرى وخلق هوية وطنية عراقية احادية وعربية البعد ومهمشة للثقافات القومية غير العربية (الكردية والتركمانية والآشورية) وغير السنية(الشيعية).

المبحث الثاني
التعددية المجتمعية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، النافذ حالياً قد جاء بعد فترة عدم استقرار سياسي وامني كبير شهدها العراق لمدة تقارب نصف القرن. ورغم ان سقوط النظام البعثي في ٩ نيسان ٢٠٠٣ هو الذي مهد الطريق امام كتابة اول دستور ديمقراطي، تعددي، فيدرالي في العراق يعكس تطلعات غالبية مكوناته المختلفة، الا ان مطاليب تلك المكونات والمجتمعات القومية والمذهبية العراقية المتعددة المندرجة في الدستور لم تكن وليدة تلك الساعة والتاريخ.

ومن اجل اعطاء صورة واضحة لكيفية تنظيم مصالح وحقوق المجتمعات التعددية في دستور ٢٠٠٥ سنقوم بتقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب.

المطلب الاول
عملية كتابة الدستور وآراء المجتمعات القومية والاثنية حيالها

كانت عملية كتابة الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ حديثة العهد بالنسبة للعراقيين، والنخب والجماهير، على حد سواء، اذ لم يسبق ان شهد العراق اية مشاركة حقيقية للنخب والجماهير في كتابة الدستور رغم وجود حكم دستوري متقطع ابان الحكم العثماني ووجود دستور دائم للعراق منذ عام ١٩٢٥ لغاية ١٩٥٨، فكل الدساتير العراقية وخاصة تلك التي صدرت ابان الحكم القومي والبعثي للعراق لم تكن فيها اية مشاركة او مناقشة نخبوية او جماهيرية واسعة حول بنودها ومواضيعها، و بصورة عامة ان عملية كتابة الدساتير في بلدان العالم النامي والبلاد العربية لم تأت نتيجة تفاعل ونقاش علني يعكس ارادة الشعب

بل جاءت لتكون ملائماً لشخصية سياسية او حزب سياسي محدد[1] . لقد كان دستور ٢٠٠٥ اول دستور عراقي يكتب من قبل مجلس تاسيسي منتخب من قبل الشعب.

كانت مهمة الدستور الجديد صعبة بكل المعايير، فنقل العراق من دولة مركزية صارمة، ثقافةً ومؤسسات، واستبدادية ومحكومة من قبل اقلية صغيرة مع وجود مخاوف بين مجتمعاتها الكبرى الثلاثة (الكرد والشيعة والسنة) الى دولة ديمقراطية تعددية ليبرالية تشارك فيها المجتمعات الاثنية كافة في الحكم من المهام والتحديات الكبرى للدستور، كما ان التنظيم الاداري في العراق كان مبنياً على المركزية وهيمنة العاصمة على الاطراف[2] . بمعنى ان الدستور الجديد بالاضافة الى المهام التقليدية التي يضطلع بها اية دستور كتوزيع السلطات وتنظيم ممارستها وانتقالها، كان محكوماً بمهمة اكبر وهي خلق هوية وطنية جديدة وموحدة للشعب العراقي للدولة الوليدة تكون معبرة عن مكوناته كافة القومية والمذهبية[3] ، ولا يعبر كما في الدساتير السابقة عن ايديولوجيا مفروضة لمصلحة فئة او مجموعة اثنية محددة.

بعد احتلال العراق لم يتم مباشرة البدء بوضع الدستور الدائم، اذ سبق ذلك وضع قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. كانت هناك مخاوف من كتابة الدستور من طرف اشخاص غير العراقيين وخصوصاً الامريكيين مما دفع بالمرجع الاعلى للشيعة آية الله السيستاني الى اصدار فتوى في ٣٠ حزيران سنة ٢٠٠٣ تتضمن ضرورة كتابة الدستور من قبل العراقيين.[4] في ١٤ من تموز سنة ٢٠٠٣ اصدر مجلس الحكم المؤقت، الذي كان قد شكل في ١٣ من تموز بياناً اوضح فيه ان مهمة هذا المجلس تنحصر في(...وضع اسس النظام الديمقراطي الفيدرالي

---

[1] د.داود خيرالله، الفدرالية هل هي صيغة وحدة ام اداة تشرذم؟، ص٣. بحث متاح على الموقع الالكتروني: hhtp..www.alhewar.org/david_khairallah_question_of_fedration

[2] رشيد عمارة ياس الزيدي، اشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي، فصل من كتاب(الدستور في الوطن العربي، رشيد عمارة وآخرون)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٦١.

[3] Yash chai and JILL COTELL, A Review of the conistitution of iraq,p3: this bool is rxisting in internet sitt; www.wisc.eduLilsLglsiLarotioLpdft.

[4] التحديات الدستورية في العراق، العراق تقرير مجموعة الازمات الدولية حول العراق ICG حول العراق الصادر في ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٣، ص٣، متاح على الصفحة الالكترونية: www.cricisgroup.org.reports/arabic.

التعددي يضمن الحريات العامة وحرية الرأي والتعبير وحقوق الانسان و يحترم الهوية الاسلامية للاغلبية من ابناء الشعب العراقي)، ان هذا البيان كان بمثابة خارطة الطرق الاولى لشكل وبنية النظام السياسي والدستوري في عراق المستقبل.[٥]

من جانب آخر كانت سلطة التحالف ومن خلال سعيها لاستصدار قرار الامم المتحدة رقم ١٥١١ في تشرين الثاني ٢٠٠٣ قد اجبرت مجلس الحكم العراقي على البدء بوضع جدول زمني للدستور العراقي والانتخابات العراقية.[٦] هذا القرار كان من ضمن العوامل التي اجبرت مجلس الحكم على اصدار قانون ادارة الدولة ووضع جدول زمني للانتخابات القادمة.

تم اقرار هذا القانون في ٨ اذار سنة ٢٠٠٤ وقد اشتمل على مبادئ اساسية كالفيدرالية و التعددية والنظام النيابي والتوافقية[٧]. وعبر هذا القانون عن قاعدة اساسية تنحصر في عدم امكانية الموافقة على الدستور الدائم دون موافقة المجتمعات العراقية الرئيسة الثلاثة(الشيعة والكرد والسنة)عليه. وقد انعكس ذلك في اشتراط موافقة اغلبية المصوتين وثلثي ثلاثة محافظات. وقد حدد هذا القانون الجدول الزمني الخاص بكتابة الدستور الدائم في آب ٢٠٠٥ بعد انتخاب مجلس تاسيسي في كانون الثاني ٢٠٠٥ من اجل هذا الغرض.[٨]

لقد تمت كتابة هذا القانون من قبل نخبة قانونية وقضائية غير منتخبة[٩]، وظل لاكثر من عام بمثابة الدستور المؤقت للمرحلة الانتقالية. ورغم ان هذا القانون لم يحدد دستورياً المبادئ والمعايير الاساسية للدستور الدائم الجديد كما حدث في جنوب افريقيا، الا ان كثيراً من مبادئه الرئيسة اصبحت جزءاً من الدستور الدائم.

تم اجراء اول انتخابات عامة لانتخاب اعضاء المجلس التأسيسي الذي اضطلع بكتابة الدستور الدائم في ٣١ كانون الثاني سنة ٢٠٠٥، وقد شارك الكرد في

---

[٥] المصدر نفسه، ص٥.

[٦] المصدر نفسه، ص ٤.

[٧] لاتستعجلوا الدستور: تقرير مجموعة الازمات الدولية ICG حول العراق الصادر في ٨حزيران ٢٠٠٥، ص٥، متاح على الصفحة الالكترونية: www.cricisgroup.org.reports/arabic

[٨] المادة ٦١ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية(٢٠٠٤).

[٩] فالح عبدالجبار وآخرون، مأزق الدستور، ، المصدر السابق، ص٦٦.

الانتخابات بشكل كثيف(٨٨٪) والشيعة ايضاً(٦٧٪). اما السنة فلم يشاركوا بشكل واسع وكان هناك تفاوت في المناطق السنية في نسبة الاشتراك[١٠]، ولكن كان معدل مشاركتهم الكلية ١٩٪[١١]. وبذلك اصبح المجتمع السني العربي في العراق غير ممثل بشكل كاف في عملية وضع الدستور.

وبعد تشكيل الجمعية التاسيسية عقب انتخابات كانون الثاني ٢٠٠٥ قررت هذه الجمعية تأسيس لجنة دستورية لصياغة الدستور الجديد. وكانت اللجنة مكونة في البداية من ٥٥ شخصاً برئاسة همام حمودي. ولكن بسبب ضعف تمثيل السنة في الجمعية التأسيسية الجديدة وفي لجنة صياغة الدستور ضغط الامريكيون بضرورة اشراك اعضاء غير منتخبين من السنة في صياغة الدستور بغية حمل السنة على الدخول الى العملية السياسية في العراق، وبذلك تم توسيع اللجنة ولتشمل اكثر من عشرة اعضاء غير منتخبين من السنة وتشكيل هيئة التفاوض الدستوري لهذا الغرض التي تكونت من ٢٨ شيعياً و١٥ كردياً و٥ من الاقليات و٨ من الكتلة الوسطية العلمانية و١٥ سنياً[١٢]. وبذلك جرى ادخال السنة في عملية كتابة الدستور الدائم.

كانت رؤية الاطراف الرئيسة (الكردية والسنية والشيعية) مختلفة حول الدستور ومبادئه الاساسية. فالاعضاء الشيعة كانوا يؤكدون على مبدأ الاغلبية البسيطة في اتخاذ القرارات بالضد من مبدأ التوافقية المنصوص عليه في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، كما كان الشيعة يميلون الى اسلمة المجتمع والسياسة في العراق وفرض قانون محافظ للاحوال الشخصية.[١٣]

اما السنة فقد ضغطوا ضد ادخال مبدأ الفيدرالية كأساس لبنية الدولة في العراق كما دعوا الى ضرورة النص في الدستور على هوية العراق(العربية). كما وقفوا بالضد من اللامركزية في ادارة شؤون الموارد والثروات الطبيعية للدولة واجتثاث البعث[١٤]

---

[١٠] ديناميكيات النزاع في العراق، فريق ابحاث، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٧، ص٨٥.

[١١] فالح عبدالجبار وآخرون، مصدر سابق، ص٦٨.

[١٢] مقابلة مع السيد رئيس اللجنة الدستورية همام حمودي في جريدة الصباح، بغداد، ٣١ ايار ٢٠٠٥.

[١٣] تفكيك العراق، عملية دستورية تتعثر، تقرير مجموعة الازمات الدولية، ٢٦ ايلول ٢٠٠٥، ص٧.
www.cricisgroup.org.reports/arabic

[١٤] المصدر نفسه، ص٧.

وكانت الرؤية والمنظور الكرديين حول الدستور تتلخص في التأكيد على البناء الفيدرالي للدولة العراقية والاخذ بمبدأ التوافقية وليس الاغلبية في اتخاذ القرارات، وكان النموذج الكردي للفيدرالية يستند على قاعدة الاثنية(القومية) وبالضد من آراء بعض الشيعة والليبراليين الداعية الى الفيدرالية الادارية لا الاثنية. كما دعى الاعضاء الكرد في المجلس والهيئة الدستورية الى ضمان الحقوق الليبرالية ووضع قانون ليبرالي للاحوال الشخصية وادارة لامركزية للثروات الطبيعية.[١٥]

كان الكرد والشيعة المتحالفان سياسياً يديران بصورة اساسية معظم المفاوضات الدستورية. وفي الحقيقة كان القادة الشيعة والكرد وليس اعضاء اللجنة الدستورية او هيئة التفاوض الدستوري هم الذين يحددون خارج الجلسات الرسمية المسائل الجوهرية المتفق والمختلف حولها وسبل حلها[١٦]. وقد ايد الامريكيون والبريطانيون بعض المطاليب السنية الخاصة بهوية العراق وانتمائه الى (العالم العربي والاسلامي).

الا ان عملية كتابة الدستور العراقي تعرضت للانتقادات في كثير من الجوانب، وتركز اكثر الانتقادات حول الاستعجال في كتابة الدستور من قبل الكرد والشيعة، اذ ان تمديد فترة المفاوضات الدستورية كان من الممكن فيها جذب قطاع كبير من السنة للاشتراك بشكل واسع في الجدال السياسي والقانوني وبالتالي بلورة رؤية مشتركة وموحدة للدستور دون ابعاد مجموعة اثنية معينة،[١٧] ولكن الذي تم هو كتابة الدستور بصورة مستعجلة دون ان يكون للسنة مشاركة فاعلة في صياغته[١٨]. فقد تم ارسال نص المسودة النهائية للدستور الى الجمعية الوطنية في ٢٨ آب ٢٠٠٥ دون ان يحصل على الاجماع المطلوب وخاصة من طرف السنة.[١٩]، وتم اقراره اخيراً في ١٥ تشرين الاول سنة ٢٠٠٥. ان عدم مشاركة

---

[١٥] المصدر نفسه، ص٧٦.

[16] Yash chai and JILL COTELL, op.cit,p2.

[17] Yash chai and JILL COTELL, ocit,p3.

[١٨] ديفيد كاميرون، انجاح الفيدرالية في العراق، ، ص١١. متاح على الصفحة الالكترونية الموقع: www.forumfed.org

[19] Gonathan finder and ommer fikike, Iraq finish draft charter that sunis vow to defeat, Washington post,29 Augist 2005.

السنة بشكل واسع في كتابة الدستور، هو الذي ادى في النهاية الى رفض اغلبية المناطق السنية للدستور و الدعوة الى ضرورة تعديله.

ان اهم تغيير تم لمصلحة المجتمع السني العراقي في الدستور الدائم هو تعديل المادة ١٢٢ من الدستور التي كانت تحظر تعديل الدستور الى حين انتهاء دورتين برلمانيتين، هذا الحظر الزمني لتعديل الدستور جرى تعديله في الايام الاخيرة التي سبقت الاستفتاء على الدستور ليصبح باب التعديل مفتوحاً حسب النص الجديد للمادة ١٤٢، التي تم ادخالها في الدستور في اللحظة الاخيرة من اجل ارضاء السنة[٢٠]. ولكن على الرغم من ادراج هذه المواد لمصلحة السنة في الدستور، الا ان الدستور رفض بشكل شبه كامل من قبل السنة، اذ وافق عليه ٧٨٪ من المصوتين، اما الرافضين الـ(٢٢٪)[٢١]، فكان اغلبهم من السنة. وعلى ضوء الاستفتاء بـ(نعم) لمسودة الدستور جرت الانتخابات في ١٥ كانون الاول وتم انتخاب اول مجلس نواب واختيار حكومة عراقية وفق احكام ومواد الدستور الجديد.

المطلب الثاني
ديباجة الدستور

جرت العادة على كتابة ديباجة للدستور في الكثير من الدساتير العالمية، ورغم ان هناك بعض الدساتير لاتتضمن الديباجة، الا ان كتابة ديباجة للدستور جرى الالتزام بها في كثير من الدساتير العالمية من اجل ان يساهم في فهم وتفسير احكامه والمبادئ التي يستند عليها.

لقد اختلف الفقهاء الدستوريون في تكييف الالتزام الدستوري بالديباجة هل هي ملزمة مثل نصوص الدستور ولها القوة نفسها ام هي مجرد مدخل لفهم الدستور. ولكن بعض الدساتير قد اتجهت بالنص على الالتزام بالديباجة ووضعها ضمن مواد الدستور.[٢٢]

---

[٢٠] ديفيد كاميرون، المصدر السابق، ، ص٦.

[٢١] فالح عبدالجبار وآخرون، مأزق الدستور، مصدر سابق، ص٥٩.

[٢٢] جرت خلال مدة كتابة الدستور الدائم محاولات عديدة لادخال نص دستوري يلزم الاطراف بالالتزام بالديباجة مثل اي نص دستوري آخر، ولكن هذا المحاولات باءت بالفشل بسبب عدم التوصل الى الاجماع حولها. حول هذا الموضوع انظر:

ان ديباجة دستور ٢٠٠٥ التي ذكر فيها(...نحن ابناء وادي الرافدين) تشير بصورة واضحة الى العمق الحضاري للعراق ودور ابناء شعبه في الحضارة الانسانية. كما ان التأكيد على العمق الحضاري لهذا الشعب دون ربطه بتاريخ إثنية او قومية محددة هو نقطة انطلاق ايجابية لقراءة ماضي هذا الشعب بشكل واسع وعميق ومحاولة لخلق رؤية وطنية واحدة لتأريخه تشمل مكوناته القومية والمذهبية كافة.

كما اشارت الديباجة الى الماضي المأساوي للقوميات والاثنيات العراقية كافة، ولكن تم التأكيد بصورة خاصة على مظالم الشيعة في الجنوب والكرد في الشمال. ورغم التاكيد على ماوقع من(سكان غرب العراق) كإشارة الى السنة من ظلم واستبداد النظام السابق، والى المظالم ضد التركمان في بشير، الا ان من يقرأ الديباجة يشعر بطغيان الرؤية الشيعية والكردية لماضي العراق وان السنة العرب تمت الاشارة اليهم بشكل ثانوي.

ومن جانب آخر شددت الديباجة على مسائل مهمة مثل تعزيز الوحدة الوطنية و التوزيع العادل للثروات والتداول السلمي للسلطة، كما ان التشديد على بعض المسائل، كبناء عراق ديمقراطي فيدرالي تعددي، كان ومازال محل خلاف وتأويل بين مكونات واثنيات العراق المختلفة.[٢٣]

لقد بينت الديباجة الطابع التعددي للعراق حين ذكرت قومياته بالاسم والى جانب مذاهبه الرئيسة، كما اشارت في فقرة اخرى منها الى مكونات العراق المختلفة دون ذكر اسمائها.

و بصورة عامة ان ديباجة الدستور الدائم جاءت مفصلة بخلاف غالبية الدساتير العالمية التي تجعل من الديباجة مدخلاً مقتضباً الى مواد الدستور، كما ان الديباجة اشارت بصورة مقتضبة- ولكن جلية- الى طابع النظام السياسي والدستوري في العراق القائم على التعددية والفيدرالية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة.

ناثان براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، فصل من كتاب مأزق الدستور(مجموعة باحثين)، اصدارات معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد-بيروت ٢٠٠٦، ص٣١.

[٢٣] حول اختلاف تصور الاثنيات العراقية حول القضايا السياسية الجوهرية انظر: ليام اندرسن وغاريت ستانسفيلد، ازمة كركوك، ترجمة عبدالاله النعيمي، دراسات عراقية للنشر، بغداد، ٢٠٠٩.

المطلب الثالث

التعددية المجتمعية في مواد الدستور

ومن اجل بيان كيفية تنظيم دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ للتعددية المجمعية في العراق سنقوم بتوزيع هذا المطلب الى الفروع الآتية:

الفرع الاول

تنظيم التعددية المجتمعية وفق المبادئ الاساسية للدستور

ان المبادئ الاساسية للدستور تجسد المسائل الجوهرية في كل دستور من قبيل النظام السياسي والدستوري في البلاد وطبيعة الدولة، وسنبحث هذه المسائل على الوجه الآتي:

اولاً: هوية العراق

نظراً لأن العراق بلد مسلم فان الاشارة الى هوية الدولة الاسلامي لم تشكل نقطة خلاف جوهرية، ولكن كان الخلاف الاساس حول هوية العراق القومية من ضمن قضايا الخلاف الرئيسة بين مكونات العراق المختلفة عامة وبين الكرد والعرب-السنة منهم-بصورة خاصة. اذ حاول العرب، وخصوصاً السنة، النص في الدستور على هوية العراق العربية، لكن تلك المحاولات رفضها الجانب الكردي[٢٤]

وتم التأكيد في المادة الثانية من الدستور على ان(الاسلام دين الدولة الرسمي ومصدر اساس للتشريع). ولكن هذا التأكيد لم يؤد الى الانتقاص من أديان(المسيحيين والايزيديين والصابئة المندائيين) والممارسات الدينية الخاصة بهم[٢٥]

اما المادة الثالثة فنصت على ان العراق(بلد متعدد القوميات والاديان والمذاهب)، ان التعددية القومية والدينية والمذهبية هي الاساس المكون للشعب العراقي. ورغم مطاليب بعض من العرب بالنص على كون العراق جزء من الامة العربية كما كان في الدساتير المؤقتة لسنوات ١٩٥٨ و١٩٦٤ و١٩٧٠، الا ان هذه

---

[٢٤] فالح عبد الجبار وآخرون، مصدر سابق، ص٩٩.

[٢٥] المادة ٢ الفقرة ٢ من الدستور.

الفكرة تم رفضها ولكن مع اضافة فقرة تنص على ان العراق(عضو مؤسس وفعال في الجامعة العربية وجزء من العالم الاسلامي).

ان فرض هوية قومية محددة على مجتمع تعددي ذي قوميات واثنيات مختلفة من المسائل الخلافية التي غالباً ما تجلب توترات أو حروب داخلية بسبب مقاومة الاثنيات لفرض هوية محددة عليها وطمس هويتها وثقافتها القومية الخاصة. والحقيقة ان المجتمعات التعددية بحاجة في الدستور الى النص والتوكيد على تأكيد الهوية الوطنية الجامعة وتقويتها من الناحيتين الدستورية والمؤسساتية. فالتأكيد على الوحدة الوطنية العراقية والهوية العراقية هو الضامن الوحيد للتعايش بين مكونات الشعب العراقي المختلفة.

ومن جانب آخر، يلاحظ ان دساتير الدول العربية لا تتضمن كلها بنود خاصة بالهوية العربية للدولة وانتمائها الى الامة العربية. فالصومال والمغرب وموريتانيا من الدول العربية الاعضاء في الجامعة العربية دون ان يكون هناك اية نصوص خاصة في دساتيرها تشير الى الانتماء الى الامة العربية، بل ان دستور المغرب بدلا من الاشارة الى الانتماء الى الامة العربية يشير الى العمل من اجل الوحدة الافريقية لا العربية[٢٦] كما ان دساتير المجتمعات التعددية الاخرى كالدستور الكندي والدستور السويسري..الخ. لاتتضمن نصوصاً عن كونها جزءاً من الامة الانكليزية بالنسبة للغالبية الناطقة بالانكليزية في كندا او الالمانية ذات الاغلبية في سويسرا. فمسألة اعطاء(هوية) ثقافية – قومية احادية لدولة او مجتمع متعدد تبدو انها مرتبطة بالايدولوجيات القومية الجامعة التي نشطت بداية القرن المنصرم بين الالمان والاتراك والعرب، وان بقاياها مازالت موجودة في التراث السياسي والدستوري للمنطقة العربية.

ان التمسك بفرض هوية(عربية) على العراق أو الدعوة الى ذلك يناقض المادة الثالثة من الدستور التي تنص على ان العراق بلد متعدد القوميات والاديان، كما ان التعددية اللغوية المنصوص عليها في المادة الرابعة من الدستور لاتتلائم مع النص على الهوية العربية لهذا البلد. فضلاً عن ان الحديث عن الهوية(العربية) للعراق يضعف الشعور بالانتماء لدى القوميات الاخرى غير

---

[٢٦] ديباجة الدستور المغربي الصادر سنة ١٩٩٦.

العربية الى العراق ويبرر اية محاولة من قبل هذه القوميات في تأسيس دولـة ذات هوية قومية خاصة بها.

وخلاصة، بسبب كون العراق بلداً متعدد القوميات والاثنيات فلا يمكن تغليب هوية قومية او اثنية على اخرى، كما ان التعددية في الهوية لا للمجتمع بل للفرد ايضاً ليس غريباً، فما المانع ان يكون السني العربي عراقياً دون ان يفرض ثقافته القومية على كل العراقيين، كذلك الحال بالنسبة للكردي الذي يمكن ان يكون كردياً وعراقياً ومسلماً في آن واحد دون فرض ثقافته القومية على اية قومية او اقلية[٢٧]، فالثقافة الوطنية العراقية تتميز بالتنوع لذلك فان تنظيمها دستورياً يتطلب الاخذ بمبدأ التعددية ايضاً، الذي نص عليه الدستور الحالي.

ثانياً: التعددية اللغوية

يعترف الدستور في المادة الرابعة منه بالتعددية اللغوية في العراق إذ نصت على وجود لغتين رسميتين على النطاق الوطني ولغات رسمية للاقليات التركمانية والسريانية والارمنية على النطاق المحلي وفي اماكن تواجدهم، كما يعترف بحق التعليم بأية لغة اخرى في المدارس الخاصة.

ان النص على كون العراق بلد متعدد اللغات ليس جديداً لان الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ قد اعترف بالكردية كونها لغة رسمية ايضاً، ولكن الفرق بين الدستورين ان دستور ١٩٧٠ حدد مناطق اللغة الكردية التي تكون فيها رسمية بمنطقة الحكم الذاتي، اي باقليم معين، اما دستور ٢٠٠٥ فأنه شمل كل العراق وليس المنطقة الكردية فقط، كما ان دستور ٢٠٠٥ كان اكثر تفصيلاً في شرح معنى كون اللغة الكردية لغة رسمية في الفقرة الثانيةأ، ب، ج، د، هـ من المادة الرابعة المتضمنة المراسلات والخطابات الرسمية في الحكومتين الاتحادية والاقليمية وفي كافة مؤسسات الدولة الاتحادية والمحاكم والتعليم..الخ، وتنظيم ذلك بقانون خاص وفق الضوابط المحددة في الفقرة الثانية من المادة الرابعة.

---

[٢٧] للمزيد حول التنوع والتعدد الثقافي في عالمنا وكيفية ملائمة الانظمة السياسية والدستورية معها انظر:

تقرير التنمية البشرية الصادر سنة ٢٠٠٤ حول الحرية الثقافية في عالمنا المتنوع، ترجمة غسان غصن وآخرون، مطبعة كركي، بيروت ٢٠٠٤ ص٤٧ ومابعدها.

ومن جانب آخر اجازت المادة الرابعة الفقرة خامسة اتخاذ اية لغة محلية اخرى كلغة رسمية في الاقليم بشرط اقرار غالبية سكانها لها في استفتاء عام[٢٨]. ان هده المادة يبدو انها قد وضعت لتطوير استخدام اللغات المحلية غير العربية والكردية، مثل التركمانية و السريانية والارمنية، وجعلها لغة رسمية على مستوى الاقليم او المحافظة.

ثالثاً: طبيعة النظام السياسي والدستوري

جاء في المادة الاولى من الدستور ان(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني)ديمقراطي..)ان هذه المادة تبيين طبيعة نظام الحكم في البلاد والبناء الدستوري المتعلق بتنظيمه.

ويتبين من هذه المادة ان العراق بلد اتحادي(فيدرالي) واحد، كما ان نظامها الجمهوري الديمقراطي برلماني(نيابي). وطالما ان الدستور يشير الى العراق كنظام فيدرالي -برلماني، لذلك يمكن القول، ان هذا النوع من الانظمة يلائم المجتمع العراقي، بوصفه من المجتمعات التعددية.

ففيما يخص الخيار الفيدرالي الوارد هنا فمن المعروف ان الدولة الفيدرالية هي دولة ذات كيانات دستورية متعددة لكل منها تشريعاتها القانونية الخاصة واستقلالها الذاتي وتخضع في مجموعها للدستور الفدرالي الذي ينشيء وينظم بنائها القانوني والسياسي، [٢٩] فالدستور الفيدرالي هو حصيلة التوفيق بين تيارين في الدولة، اولهما اتحادي يدعو الى الاتحاد وثانيهما تيار يناصر ابتعاد الاقاليم والجماعات عن سلطة المركز والتمتع باكبر قسط من الاستقلال والحكم الذاتي.[٣٠]وان هذا النوع من الانظمة الدستورية والسياسية يبدو ملائماً لادارة المجتمعات التعددية.

---

[٢٨] الفقرة (خامساً) من المادة الرابعة من الدستور.

[٢٩] د.محمد هماوند، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ص١٨٢.

[٣٠] د.بطرس بطرس غالي ود.محمود خيري عيسى، المدخل في السياسة، ط٢، مكتبة الانجلو-المصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص٢٢٢.

فضلاً عن هذا، ان النظام الفيدرالي مبني في الاساس لتوزيع السلطات بين السلطة الفيدرالية وسلطة الاقاليم(الولايات)، وهو بذلك يعطي السلطة والصلاحية(القانونية والتنفيذية)للاقاليم لادارة شؤونها الخاصة من جهة ويفسح لها المجال من جانب آخر في المشاركة في ادارة السلطة الاتحادية عن طريق مؤسسات الفيدرالية كالمجلس الفيدرالي الممثل لمصالح وحقوق الاقاليم.[٣١]

ان هذا النوع من الانظمة يمكن ان يتلائم مع رغبة المجتمعات التعددية في ادارة شؤونها الخاصة من جهة ورغبتها في المشاركة في الحكومة الاتحادية من جهة اخرى. وبما ان الكثير من المجتمعات التعددية تهيمن عليها عادة مجموعة اثنية من الناحية العددية فان هناك دوماً تخاوف من قبل المجتمعات الاقل عدداً من سيطرة المجتمع المهيمن على السلطة وتهميشها، لذلك فان الفيدرالية والاستقلال الذاتي للاقاليم يعطيان الامكانية لهذه المجتمعات لان تحكم نفسها بنفسها داخل مجتمعاتها واقاليمها الخاصة حتى لو هيمنت المجموعة الكبرى على السلطة الاتحادية.

ان النموذج الفيدرالي يحاول الموازنة بين التعددية والتنوع الموجودة في الدولة من جهة و الرغبة في بقاء الدولة متحدة وجامعة لكل تلك المجتمعات من جهة ثانية، لذلك ان نجاح اية فيدرالية يتوقف على مدى سيطرتها وادارتها لذلك التوازن الدقيق بين المركز والاقاليم بشكل لايؤدي الى سيطرة طرف منهما على الآخر.

ان الطبيعة المتنوعة للمجتمع العراقي تجعل من الفيدرالية وتقسيم السلطة بين المركز والاقاليم والمحافظات ضرورة حياتية لادارة البلاد، فالخصوصية التي يتمتع بها المجتمع العراقي من الناحية القومية والدينية والمذهبية ورغبة تلك المجتمعات في الحفاظ على هذه الخصوصية وتطويرها تجعل من الفيدرالية البناء المؤسسي الاكثر ملائمة للعراق.

اما بخصوص كون النظام السياسي في العراق هو برلماني، فالمعروف ان النظام البرلماني هو ذلك النوع من الانظمة التي يكون فيها البرلمان مصدر السلطات والصلاحيات وخاصة تلك الممنوحة للسلطة التنفيذية. ان السلطة التنفيذية،

---

[٣١] مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية(مصر)، ٢٠٠٩، ص١٣٣.

وخاصة رئيس الوزراء والحكومة، تكون مسؤولة امام البرلمان الذي يستطيع سحب الثقة من الحكومة باسرها او عن وزير واحد او اكثر[٣٢]. ان هذا النوع من الانظمة يسمح للاثنيات والاقليات الممثلة في البرلمان بأن تشارك بفاعلية في ادارة شؤون السلطة التشريعية والتنفيذية ومراقبة اعمالها. لذلك فأن النظام البرلماني، على عكس النظام الرئاسي، الذي تتركز فيه السلطة في يد شخص واحد، هو اكثر ملائمة للمجتمعات التعددية وخصوصاً تلك التي تمر بمرحلة التحول الديمقراطي، بسبب وجود قدر كبير من السلطة في ايدي نواب الشعب، وبضمنهم بالضرورة ممثلو المجتمعات الاثنية والقومية المتعددة من جهة، وبسبب تبعثر السلطة على اكثر من مركز قرار او مؤسسة دستورية من جهة ثانية[٣٣]، هذه التعددية في مراكز السلطة تعطي امكانية اكبر للاثنيات والقوميات في الدفاع عن مصالحها وحمايتها.

كما ان وجود اكثر من مجلس واحد في برلمانات الانظمة الفيدرالية وغير الفيدرالية، كونها تتضمن مجلساً خاصاً (للاقاليم والولايات) ويمثل مصالح المجتمعات المحلية التي قد تكون قومية او اثنية يجعل من النظام البرلماني المزدوج اداة حكم فاعلة لاشراك مكونات الشعب كافة في الحكم وعدم تهميش خصوصياتها ومصالحها المختلفة.[٣٤]

لذلك ان النظام البرلماني الفيدرالي المنصوص عليه في المادة الاولى من الدستور يلائم العراق كونه من المجتمعات التعددية رغم وجود اسس اخرى اضافية لتنظيم التنسيق الفاعل لهذا النمط الفيدرالي والبرلماني سنلقي الضوء عليه لاحقاً.

رابعاً: الاجهزة الامنية والجيش

ان المادة التاسعة من الدستور حددت وظيفة هذه الاجهزة وخضوعها للسلطة المدنية، لكن النقطة المهمة المثارة هنا هي الاشارة في الفقرة اولاً-أ- الى ان الجيش العراقي والاجهزة الامنية يتكونان من كافة مكونات الشعب العراقي(...بما

---

(٣٢) موريس دوفرجيه، مصدر سابق، ص١٢٧.

(33) Yash chai and JILL COTELL, op,cit,p14.

(٣٤) رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة وآخرون، منتدى الفدراليات العالمية، اوتاوا (كندا)، ٢٠٠٦، ص١١٤-١٢١.

يراعـي توازنهـا وتماثلـها دون تمييـز او اقصـاء). ان الاشـارة الى ضـرورة تشـكيل الجيش والاجهزة الامنية الاخرى مـن افـراد كافـة مكونـات المجتمعـات العراقيـة القومية والمذهبية والدينية هي ضمانة دستورية قوية لعـدم تهمـيش ايـة مجموعـة وعدم سيطرة اية مجموعة اثنية معينة على مفاصل الاجهزة الامنية كما حـدث في العهود السابقة.

وعلى الرغم من ان كثيراً من الدساتير العالمية لا تتطرق بالضرورة الى وجـوب تشكيل الجيش بصورة متوازنة من مكونات الشعب القوميـة والدينيـة والمذهبيـة المختلفة، الا ان خصوصية التجربة التاريخيـة العراقيـة قـد فرضـت هـذه الاشـارة. فالمعروف ان الجيش العراقـي ومنـذ تاسيسـه عـام ١٩٢١، وبـالاخص بعـد سـقوط النظام الملكي، هيمنت عليه مجموعة اثنية واحدة وتم تهميش غـالبية المجموعـات العراقيـة في ادارتـه، كمـا ان هـذا الجـيش تم اسـتخدامه ضـد الشـيعة والكـرد والآثوريين، لذلك فان النص في الدستور على ضـرورة التمثيلالمتـوازن للمكونـات العراقية في الجيش والاجهزة الامنية الاخرى هو ضـمانة دسـتورية لعـدم اسـتخدام هذا الجيش في المستقبل وعدم هيمنة مكون محدد على ادارة شؤونه.

ولكن رغم هذه الاشارة القوية الى التمثيـل المتوازن لمكونـات العـراق المختلفـة في الجيش والاجهزة الامنية، الا ان كيفية تحقيق هذا التوازن لم يتم تحديدها، وكـان الاجدر بالمشـرع الدسـتوري تحديـد شـروط هـذا التـوازن في الدسـتور او التوصـية بتنظيم ذلك بقانون كما ذكر بالنسبة للكـثير مـن المسـائل الاخـرى. ان تـرك هـذه المادة بهذ الصورة العمومية ودون تحديد الاليات القانونية والمؤسساتية الضـرورية لتطبيقها يفقد هذه المادة اهميتها وفحواها.

خامساً: علم العراق وشعاره ونشيده الوطني

ان علم الدولة وشعاره ونشيده الـوطني مـن الرمـوز والقـيم الوطنيـة للـبلاد، التي يجب ان تعبر عن المجتمع والشعب ككل مما يمكنها ان تصبح معبرة عن قـيم ورموز كل المجتمع ومجسـدة للهويـة الوطنيـة جمعـاء، ولـيس قوميـة او مذهبيـة واحدة ومهيمنة.

نصت المادة ١٢ فقرة اولاً من الدستور: (ينظم بقانون، علـم العـراق وشـعاره ونشيده الوطني بما يرمز الى مكونات الشعب العراقي). ان الاشارة الى ضرورة ان يكون علم العراق وشعاره ونشيده الوطني معبراً عن مكونات المجتمـع العراقـي

المختلفة هي اعتراف بالقيمة الثقافية والوطنية لرموز هذه المجتمعات وهو خطوة هامة في سبيل تعزيز انتماء هذه المجتمعات الى الدولة العراقية الحديثة وتقوية روح الوطنية العراقية فيها وبناء هوية وطنية عراقية جامعة.

ان تنظيم علم العراق وشعاره ونشيده الوطني في الدساتير السابقة بشكل يعبر عن مكونات العراق المختلفة لم يكن موجوداً. اذ جاء في الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ (ان علم الجمهورية العراقية وشعارها والاحكام المتعلقة بها تنظم بقانون)، [٣٥] بمعنى ان هذه المادة الدستورية لم تنص على ان يعكس هذا العلم او الشعار مكونات الشعب العراقي لذلك كان العلم والشعار وكذلك النشيد الوطني العراقي فارغاً من اية دلالة الى الشعب العراقي، بل ارتبطت بشعارات ايدولوجية-قومية لفئة و مجتمع محدد من مجتمعات العراق المتعددة، لذلك كان ارتباط المجتمعات العراقية غير السنية (الكردية والشيعية والتركمانية والآشورية) بهذه الشعارات ضعيفاً او غائباً بسبب عدم وجود اي مدلول يشير الى ثقافاتها وتأريخها أو قيمها ورموزها الخاصة.

سادساً: الحرية الدينية والاحوال الشخصية

ان العراق كما تم بيانه في المادة الثالثة من الدستور بلد متعدد القوميات والاديات والمذاهب، وبما ان كل دين او مذهب له قواعد خاصة للاحوال الشخصية(الزواج والطلاق والارث)، فان تنظيم الاحوال الشخصية للطوائف الدينية هو مسألة حيوية لانها تمس الحياة اليومية للافراد.

نصت المادة ٤١ من الدستور العراقي:(العراقيون احرار في الالتزام باحوالهم الشخصية، حسب ديانهم او مذاهبهم او معتقداتهم او اختياراتهم وينظم ذلك بقانون)، كما نص الدستور على ضمان حرية الفكر والضمير والعقيدة[٣٦] وحرية الاديان والمذاهب و كفالة ممارسة الشعائر الدينية والحسينية وادارة الاوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية وتنظيمها بالقانون، كما تكفل الدولة حرية العبادة وحماية اماكنها.[٣٧]

---

[٣٥] المادة ٩ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠.

[٣٦] المادة ٤٢ من الدستور.

[٣٧] المادة ٤٣ الفقرات اولاً وثانياً من الدستور.

لم ينشأ العراق محاكم منفصلة لادارة امور الاحوال الشخصية، بل سار منذ عام ١٩٥٩ على طريق توحيد النظام القضائي لا تفكيكه، لذلك ان تطبيق قانون الاحوال الشخصية يكون من طرف المحاكم المدنية ولم تشأ الدولة انشاء محاكم مذهبية كتلك الموجودة في لبنان، فرغم ان الدستور قد اعطى الاختيار للعراقيين –وفق المادة ٤١- منه بان يختاروا قانون الطائفة التي ينتمون اليها، الا ان هذا القانون يتم تطبيقه من قبل المحاكم المدنية وليس من قبل رجال الدين. وقد عارضت الاحزاب الشيعية قانون الاحوال الشخصية الصادر عام ١٩٥٩ باعتباره يحرم الطائفة من ممارسة شريعتها.[٣٨]

ان نص المادة ٤١ من الدستور يعطي العراقيين امكانية اختيار قانون احوال غير طائفتهم عن طريق اعطائهم الحرية لـ(اختياراتهم)، اي ان هذه المادة تعطي ايضاً خيارات مدنية وغير مذهبية للعراقيين في مسألة احوالهم الشخصية دون ان يحدد ماهية هذه الخيارات وكيفية تحديدها. من جانب آخر ان ترك مسألة تنظيم الاحوال الشخصية للعراقيين وخياراتهم كما جاء في المادة ٤١ من الدستور الى قانون يعقد المشكلة، لانه لحد الآن لا يوجد قانون احوال موحد للسنة و الشيعة، ولم يبين الدستور كيفية تحديد محتوى القانون وهل يكون هناك قانون احوال شخصية خاص بالسنة وآخر خاص بالشيعة؟ ام ان الموضوع سيترك لاجتهاد القضاء.[٣٩]

الفرع الثاني
شكل الفيدرالية ومستويات الحكم

ان المادة الاولى من الدستور، كما اشرنا سابقاً، قد نصت على ان العراق دولة اتحادية(فيدرالية). ولكن شكل هذه الفدرالية ومستويات الحكم فيها وصلاحيات الوحدات المكونة لها لم تدرج فيها، وانما فصلت في مواد اخرى من الدستور. وسنوضح ذلك كما ياتي:

---

[٣٨] ناثان براون، مصدر سابق، ص٤٠.

[٣٩] المصدر نفسه، ص٤١.

١- شكل الفيدرالية

يقصد بشكل الفيدرالية هل هي فيدرالية مؤسسة على قاعدة التعددية الاثنية اي فدرالية متعددة الاثنيات Multi-national Fedralesim مثل كندا والهند وبلجيكا وماليزيا وسويسرا وروسيا، ام هي فيدرالية ادارية؟ كالفيدرالية الامريكية والاسترالية والارجنتينية والبرازيلية والالمانية. ان تحديد الفيدرالية بكونها متعددة الاثنيات او ادارية يمكن لمسه من خلال النص في الدستور صراحة على الطبيعة المكونة للفيدرالية او من خلال تفسير كيفية انشاء الوحدات المكونة للفيدرالية (الاقاليم والولايات.الخ)، كما ان تطابق او عدم تطابق حدود الاقاليم والولايات مع الحدود الاثنية او القومية بشكل كلي او جزئي يمكن ان يفسر الطبيعة الاثنية او الادارية للفدرالية.

على خلاف ماورد في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي نص على ان النظام الفيدرالي في العراق لا يقوم على اساس العرق او القومية او الاثنية بل على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية، [٤٠] لم ينص الدستور العراقي الحالي على طبيعة الفيدرالية العراقية ولا على الاسس التي تقوم عليها، اذ خلا الدستور من اي تعريف لطبيعة الفيدرالية في العراق. ويبدو ان للخلاف الذي نشأ بين الكرد والشيعة حول طبيعة الفيدرالية في العراق كان له دور واضح في عدم احتواء الدستور على تعريف لمفهوم الفيدرالية، وهذا ما جسد الغموض الحالي الذي يكتنف مفهوم الدستور الحالي لطبيعة البناء الفيدرالي للدولة العراقية الحالية.[٤١]

---

[٤٠] المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

[٤١] كان الكرد في المناقشات الدستورية يصرون على الطابع القومي- الاثني للفيدرالية وعلى ضرورة ان تكون الاقاليم الفدرالية مبنية وفق هذا الاساس، اما الشيعة فكانوا غير متفقين، فرغم انهم كانوا يميلون الى الفدرالية الادارية الا انهم كانوا مختلفين في عدد الفدرالية او الفدراليات الشيعية اذ دعى فريق منهم الى توحيد كافة المحافظات ذات الاغلبية الشيعية التسعة في اقليم شيعي واحد، وهذا ما كان قريباً من وجهة نظر الكرد حول الفيدرالية. اما فريق آخر منهم فقد دعوا الى انشاء اقليم من ثلاث محافظات هي البصرة والعمارة والناصرية ولاعتبارات اقتصادية لا اثنية. وكان آخرون، وهم قلة، يروجون لفكرة جعل المدن المقدسة(كربلاء والنجف) اقليما خاصا لاعتبارات دينية. للتفصيل حول هذا الموضوع انظر كتاب: فالح عبدالجبار وآخرون، دستور العراق، مصدر سابق، ص٨٧-٨٨. ومقال ادوار ونك، العلمانيون الشيعة في العراق يسعون الى بناء فدرالية في اقاليم الجنوب الثرية، واشنطن بوست، ٣٠ حزيران ٢٠٠٥(باللغة الانكليزية).

كما لم يتم تحديد معايير معينة لتشكيل الاقاليم، فالدستور الحالي قد بين ان المحافظات يمكنها لوحدها او بالاتحاد مع محافظات اخرى ان تشكل اقليماً عن طريق اجراء استفتاء بين السكان[٤٢]. ورغم ان الدستور لم ينص على امكانية انضمام محافظة ما الى اقليم معين، الا ان قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، قد افسح المجال للمحافظات بطلب الانضمام الى اقليم ما.[٤٣]

لقد اعترف الدستور الحالي باقليم كردستان وعلى سلطاته كونه اقليماً فيدرالياً، [٤٤] والمعروف ان اقليم كردستان يتكون من ثلاث محافظات تسكنها غالبية كردية. ان التكوين القومي لهذه المحافظات اعطى الاقليم طابعاً قومياً واضحاً. لكن مشكلة هذا الاقليم الكردي هي ان حدوده الادارية لاتتطابق مع التوزيع السكاني للكرد في العراق، اذ مازالت هناك مناطق شاسعة ذات اغلبية كردية خارج هذا الاقليم، وهذه المناطق هي التي تسمى في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بالمناطق المتنازع عليها[٤٥]، كما تم ترحيل هذه المشكلةالى دستور ٢٠٠٥ في المادة ١٤٠.

ان طريقة صياغة بنود المادة ١٤٠ والمخصصة لحل مشكلة ما اطلق عليه في الدستور بـ(المناطق المتنازع عليها) يمكنها ان تعطينا مؤشرات واضحة عن مدى الغموض والتشويش الذي يواكب فهم وتعريف الدستور لطبيعة الفدرالية العراقية. اذ لو كانت الفيدرالية العراقية مبنية على اسس اثنية لكانت مسألة انضمام المناطق ذات الاغلبية الكردية في كركوك والموصل وديالى وصلاح الدين الى اقليم كردستان لا تثير اية مشكلة دستورية او سياسية.

ان المادة ١٤٠ من الدستور تتضمن برنامج عمل لحل مشكلة المناطق المتنازع عليها، التي تتواجد فيها قوميات واثنيات متنوعة، فقد نص على اجراء تطبيع سكاني واداري في هذه المناطق وبعدها اجراء الاحصاء والاستفتاء لتحديد ارادة

---

[٤٢] المادة ١١٩ من الدستور.

[٤٣] الفقرة ثالثاً من المادة ٢ من القانون.

[٤٤] المادة ١١٧ من الدستور.

[٤٥] المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

مواطنيها، كما رسم الحد الاقصى الزمني لهذه الاجراءات لتنتهي في الحادي والثلاثون من كانون الثاني سنة ٢٠٠٧. [٤٦]

الا ان هذه المادة الدستورية لم تحدد (المناطق المتنازع عليها) باستثناء كركوك، كما ان الدستور لم يبين كيفية اجراء الاستفتاء، فهل يكون على اساس المحافظة ام القضاء ام الناحية؟ والسؤال المثار هنا هو لماذا قام المشرع الدستوري باختيار اسلوب الاستفتاء لحل مسالة عائدية هذه المناطق او معرفة ارادة سكانها. فالمعروف ان طريقة الاستفتاء ليست من الادوات الناجحة في حسم الخلافات السياسية في المجتمعات التعددية لانها تعتمد على مبدأ اقلية واكثرية الاثنية، كما ان الذي يخسر يكون خاسراً لكل شيء والعكس صحيح بالنسبة للفائز. وبما ان المحافظات العراقية قد تم تأسيسها تاريخياً وفقاً للمعايير الادارية وبسبب وجود اثنيات مختلفة في هذه المحافظات، بمعنى ان اجراء الاستفتاءات العامة سيؤدي حتماً الى خلق توترات اثنية وقومية فيها، لذلك ان الدول التي أعادت ترسيم حدود ولاياتها واقاليمها حسب التكوين الاثني واللغوي، قامت به عن طريق اصدار قوانين من قبل السلطة المركزية بعد الدراسة الميدانية للمشكلة، او اجراء استفتاءات بالنسبة لمنطقة ادارية محددة ذات تجانس اثني كبير.

وهنا يبدو جلياً لو ان طبيعة الفيدرالية العراقية كانت اثنية لقامت بترسيم حدود اقليم كردستان حسب الانتشار القومي للكرد في العراق، كما حصل في بلجيكا بالنسبة للفلاندر والوالون، وليس على اساس تواجدهم في المحافظات، كما ان اعطاء الامكانية لضم المناطق الكردية الى اقليم كردستان، كما نصت على ذلك المادة ١٤٠ من الدستور، هو مؤشر على ان الفيدرالية العراقية لها بعد اثني وان لم يكن طاغياً. وهنا يبرز الارتباك والغموض الموجود حول طبيعة البناء الفدرالي في العراق.

ان اعادة ترسيم حدود الاقاليم والولايات حسب التكوين القومي والديني مسألة ضرورية في الدول المتعددة القوميات وخاصة تلك التي تمر بمرحلة انتقالية، وهي تتصف بوجود التوترات القومية والدينية والاثنية فيها، فعلى سبيل المثال قامت الهند بعد الاستقلال باعادة ترسيم حدود ولاياتها الفديرالية حسب التوزيع القومي والديني والعرقي لسكانها ليتم تشكيل ولايات اكثر تجانساً من حيث

---

[٤٦] الفقرة ثانياً من المادة ١٤٠ من الدستور الحالي.

القومية والدين والعرق[٤٧]، كما قامت نيجيريا منذ تكوينها بتقسيم الولايات حسب التكوين القومي والديني لسكانها ليرتفع عددها من اربع ولايات الى ٣٦ ولاية[٤٨]، و هذا الترسيم موجود في الفيدرالية البلجيكية* وغيرها.

ومن جانب آخر ان الوحدات الاخرى المكونة للدولة الفيدرالية هي المحافظات بحدودها الادارية القديمة والادارات المحلية والعاصمة، [٤٩] فالمحافظات العراقية الـ ١٥ كانت قد رسمت حدودها وفقاً لمقتضيات ادارية وان حدودها الادارية لاتتضمن اية مضامين قومية او اثنية** وهي تعبر الآن عن المكونات الادارية الرئيسة وكذلك الحال بالنسبة للعاصمة بغداد.

اما بالنسبة للادارات المحلية التي تم النص عليها في المادة ١١٦ كونها مستوى آخر من مستويات الحكم الفيدرالي ومكوناً من مكونات الدولة الاتحادية العراقية، فعلى الرغم من انها مشكلة حسب الدستور وفقاً للمقتضيات القومية والدينية الخاصة بالاقليات ولضمان حقوقها السياسية والادارية والثقافية والتعليمية،[٥٠] الا ان الدستور لم يذكر شيئاً عن كيفية تشكيلها ولم يحدد الصلاحيات التي تتمتع بها، اذ ترك هذا للتشريع الفيدرالي. ان هذه الادارات المحلية كونها مشكلة، حسب الدستور، على اساس قومي واثني تعطي للفيدرالية العراقية شكلاً آخر من المكونات يتميز، كاقليم كردستان، بالخصوصية القومية مما يجعل من الفيدرالية العراقية ذات طابع قومي متعدد.

وبصورة عامة، إن شكل الفيدرالية في الدستور الحالي هو من جهة قومي بالنسبة لتنظيم القضايا الخاصة بالكرد واقليم كردستان وتنظيم حقوق الاقليات، ومن جهة ثانية اداري بسبب تعاملها مع المحافظات والعاصمة التي تتميز

---

[٤٧] نورمان د. بالمر، النظام السياسي في الهند، ترجمة د.محمد فتح اله الخطيب، مكتبة الانجلوالمصرية، القاهرة ١٩٦٥، ص١٣٨.

[٤٨] بناء ديمقراطيات متعددة الثقافات، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤ حول الحرية الثقافية في عالم متنوع، مجموعة من الباحثين، ص٥٢.

[٤٩] المادة ١١٦ من الدستور.

**هناك محافظات قد تم تغيير حدودها الادارية (كركوك، صلاح الدين، كربلاء) من قبل الانظمة السابقة لغرض تغيير الطابع القومي او المذهبي للسكان، الا انه لم ينتج عنه تشكيل حدود ادارية للمحافظات متجانسة اثنياً وقومياً.

[٥٠] المادة ١٢٥ من الدستور.

* لم يتم لحد الان اصدار قانون بهذا الشأن ولا تشكيل اية ادارة محلية للاقليات. لذلك فان مسألة وجود وحدة فيدرالية خاصة للاقليات مازالت شكلية ولا وجود لها الا في النصوص الدستورية.

بالطابع الاداري.ان هذا التكوين جعل من شكل الفيدراليه العراقيه شكلا مزدوجا(اثنية وادارية) في آن واحد. هذا على الرغم من هيمنة الجانب الادارى للتكوين الفيدرالي على جانبه القومي.

٢-مستويات السلطة

يتميز النظام الفيدرالي بوجود اكثر من مستوى واحد للحكم، اي بوجود تعددية في مستوى الحكم في الدولة، وتختلف الدول في تنظيم مستويات الحكم من حيث عدد هذه المستويات والوحدات المكونة وكذلك بالنسبة للصلاحيات الممنوحة لها، ولكن بصورة عامة هناك اكثر من اثنين من مستويات الحكم في الدول الفيدرالية.

وقد نصت المادة ١١٦ على ثلاثة مستويات، اضافة الى السلطة الفيدرالية، للسلطة في العراق هي الاقليم والمحافظاتوالادارات المحلية والعاصمة بغداد. ورغم ذكر الدستور لخمسة مستويات للحكم والسلطة الا انه تعامل اكثر مع مستويين رئيسين هما الاقليم والمحافظة. وبدورنا سنقوم بدراسة المستوى الفيدرالي والاقليمي والمحافظات بشيء من التفصيل مع الحديث بصورة مقتضبة عن مستوى الادارة المحلية.

اولاً: السلطة الفيدرالية

تتكون السلطة الفيدرالية في العراق من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، التي تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات [٥١]. وعلى اساس هذا النص سنقوم بدراسة هذه السلطات، وخاصة، من زاوية انعكاس ودور التعددية المجتمعية في تنظيمها واثر هذا التنظيم على التنوع القومي والديني في العراق.

١-السلطة التشريعية الفيدرالية، وهي تتكون من مجلسين، هما مجلس النواب والمجلس الاتحادي(الفيدرالي) [٥٢]

---

[٥١] المادة ٤٧ من الدستور.

[٥٢] المادة ٤٨ من الدستور.

أ- مجلس النواب

يتكون مجلس النواب استناداً الى الفقرة أولاً من المادة ٤٩ من الدستور من عدد الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق، [٥٣] اي ان الدستور لم يحدد عدد اعضاء مجلس النواب بل حدد فقط المعيار الذي على ضوئه يتم تحديد عددها.

ونص الدستور في الفقرة نفسها من المادة ٤٩ على ان يتم انتخاب المجلس بصورة عامة وسرية ومباشرة وان يراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه. ان هذه الفقرة خاصة بتمثيل الاقليات الدينية والقومية وكافة المجموعات القومية والاثنية. ورغم ان الدستور قد نص على ضرورة تمثيل كل المكونات الا انه لم يحدد الطريقة او الآلية المتبعة في تحقيق هذه الغاية، كما يلاحظ ان الدستور لم يشر الى ضرورة ان يكون التمثيل متوازناً او عادلاً، لذلك يفهم من هذا النص انه بمجرد تحقيق التمثيل لمكون ما، ولو بمقعد واحد، يكون هذا تعبيراً عما نص عليه الدستور، لذلك كان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية اكثر دقة حين نص على ضرورة التمثيل العادل للاقليات كافة وخص بالذكر التركمان والآشوريين[٥٤]

ومن جانب آخر، ان النص في الدستور على ان يكون كل مقعد يمثل مائة الف شخص، يؤثر حتماً على نسبة تمثيل الاقليات الصغيرة، لذلك نظم تمثيل الاقليات في القانون الانتخابي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والمعدلسنة ٢٠٠٩، حين حدد مقاعد مخصصة(كوتا) للاقليات. ولكن كان من الممكن النص على ذلك من الدستور وليس في قانون يمكن الغائه بسهولة في مجلس النواب، كما ان تخصيص نسبة خاصة للنساء وبنسبة الربع في مجلس النواب[٥٥] يمكن تطبيقها على الاقليات ايضاً بأن يتم تخصيص نسبة معينة او مقاعد محددة لهم وحسب نصوص الدستور، وليس على اساس القوانين الانتخابية.

ان الدستور لم ينص على ضرورة تبوأ شخص من مكون او اثنية معينة رئاسة البرلمان، اذ ان انتخاب رئيس البرلمان يكون في اول جلسة بعد الانتخابات ويكون

---

[٥٣] المادة ٤٩ فقرة اولاً من الدستور.

[٥٤] المادة ٣٠ فقرة ج من القانون.

[٥٥] المادة ٤٩ فقرة رابعاً من الدستور.

الانتخاب بالاغلبية المطلقة.[٥٦] ولكن جرت العادة عند انتخاب المجلس التأسيسي وعند انتخاب الدورة البرلمانية الاولى(٢٠٠٦-٢٠١٠) ان يكون رئيس البرلمان اما كردياً، كما في رئاسة المجلس التاسيسي، او سنياً عربياً كما في الدورة البرلمانية الاولى بسبب توزيع الرئاسات الثلاث(رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء و رئاسة البرلمان) بين مكونات العراق الثلاثة الرئيسة. ان هذا التقليد موجود على سبيل المثال في لبنان كما بينا في الفصل الثالث ويعد الآن عرفاً دستورياً رغم عدم النص عليه في الدستور، ولكن قصر التجربة البرلمانية والسياسية العراقية وعدم تكرار واستقرار هذه العادة بصورة كافية يجعلا من المبكر الحكم عليه بانها غدت عرفاً دستورياً ملزماً وانها مازالت بحاجة الى تكرار واستقرار اكثر وتوافر القناعة لدى النخب السياسة بضرورة الالتزام بها حتى تصبح قاعدة دستورية عرفية.

يتمتع المجلس- اسوة ببرلمانات الانظمة البرلمانية- بصلاحيات واسعة كانتخاب رئيس الجمهورية[٥٧] وتشريع القوانين الاتحادية[٥٨] واعطاء وسحب الثقة عن مجلس الوزراء [٥٩]او بصورة فردية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية[٦٠] والرقابة على اداء السلطة التنفيذية[٦١] وتعيين رؤوساء الاركان الجيش والمخابرات[٦٢] ومحكمة التمييز والادعاء العام[٦٣] ..الخ.، كما يمكنه حل نفسه بالاغلبية المطلقة بناء على طلب يقدمه ثلث اعضائه او من قبل رئيس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية عليه.[٦٤]

ان طريقة التصويت في مجلس النواب هي بالاغلبية البسيطة بعد اكمال النصاب القانوني مالم ينص القانون على خلاف ذلك.[٦٥]ورغم ان الكثير من

---

[٥٦] المادة ٥٥ من الدستور العراقي .

[٥٧] المادة ٦١ فقرة ثالثاً من الدستور.

[٥٨] المادة ٦١ الفقرة الاولي من الدستور.

[٥٩] المادة ٦١ الفقرة ثامناً من الدستور. والمادة ٧٦ فقرة رابعاً.

[٦٠] المادة ٦١ فقرة رابعاً من الدستور.

[٦١] المادة ٦١ فقرة ثالثاً من الدستور.

[٦٢] المادة ٦١ الفقرة خامساً -ج- من الدستور.

[٦٣] المادة ٦١ الفقرة أ من الدستور.

[٦٤] المادة ٦٤ من الدستور.

[٦٥] المادة ٥٩ من الدستور

برلمانات العالم تسلك هذا النهج في التصويت الا انه بسبب وجود اقليات دينية وقومية قليلة العدد في البرلمان وليست لديها نسبة كافية من المقاعد للدفاع عن مصالحها في حالة طرح مشاريع قوانين في البرلمان يمكن ان تضر بمصالحها وحقوقها الثقافية او السياسية كان من الاجدر ان يكون هناك استثناء بالنسبة لمشاريع القوانين التي تمس او يمكن ان تمس حقوق الاقليات عن طريق النص على ضرورة التشاور مع ممثلي هذه الاقليات حول الموضوع او رفع النسبة الضرورية للموافقة على هذه المواد الى الاغلبية المطلقة لكي يتم رفع درجة الحماية الدستورية لحقوق الاقليات ذات التمثيل الضعيف في البرلمان.[1]

وعلى الرغم من ملائمة النظام البرلماني، كما اشرنا سابقاً، للمجتمعات التعددية الا انه حتى في هذا النوع من الانظمة يمكن لمكون او اثنية معينة ذات التمثيل الاكبر في البرلمان السيطرة على سن معظم القوانين والتشريعات في البرلمان وبالتالي تهميش ممثلي المجتمعات الاثنية والدينية الاخرى. ان الحل الامثل لهذه المشكلة تكمن في تشكيل احزاب ممثلة في البرلمان تكون عابرة للقوميات والاثنيات، الا ان امكانية تشكيل هذا النوع من الاحزاب في المجتمعات التعددية الحديثة العهد بالديمقراطية صعبة ان لم تكن مستحيلة.

ومن جانب آخر، يلجأ الكثير من الدول الفيدرالية المتعددة الاثنيات الى خلق مجلس ثانٍ في البرلمان لا يكون مستنداً على الاغلبية الشعبية والكثرة العددية، بل تكون لاعتبارات اخرى دور في تأسيسه و هذا المجلس، يمكن ان يعطي للقوميات والاثنيات المختلفة دور اكبر في صياغة القوانين الفيدرالية و السياسة الفيدرالية بصورة عامة.

ب-مجلس الاتحاد (الفيدرالي)

وهو المجلس الثاني، الى جانب مجلس النواب، المكون للبرلمان. وقد تمت الاشارة اليه فيالمادتين ٤٨ و٦٥ من الدستور.

لم يقم الدستور ببيان تكوين وطريقة تشكيل هذا المجلس والصلاحية التي يتمتع بها، اذ بينت المادة ٦٥ انه(يتم تشكيل مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم وينظم

تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل مايتعلق به، بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب).[٦٦]

ان تكوين مجلس فيدرالي ثان خاصية يتميز بها تقريباً كل الانظمة الفيدرالية، لذلك ان اغلب الدساتير الفيدرالية تتضمن تكوين المجلس وصلاحياته وطرق تشكيله[٦٧]. الا ان المشرع الدستوري العراقي لم يوليه اهتماماً يذكر، فلم يذكره الا في مادتين مختصرتين دون ذكر اية تفاصيل عنه. كما ان ترك موضوع طريقة تشكيل المجلس وصلاحياته وتكوينه الى قانون يصدره المجلس المنافس له، وهو مجلس النواب، مما يجعل من المجلس الاتحادي حتماً مؤسسة ضعيفة وقليلة الصلاحية وتابعة لمجلس النواب الاقوى لانه لايمكن ان يتصور قيام مجلس النواب بتقييد نفسه وتقليص صلاحياته عن طريق اعطاء جزء منها الى مجلس ثان منافس. ويبدو ان ميل الشيعة الى تكوين برلمان تكون فيها الغلبة للكثرة العددية ومعارضة السنة للبناء الفيدرالي للعراق كانا من العوامل المؤثرة في ضعف الموقع الدستوري للمجلس الاتحادي.

ومن جانب آخر، على الرغم من الاشارة في الدستور الى ان مجلس الاتحاد سيمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لكنه لم يبين طريقة تمثيل هذه الوحدات في المجلس الاتحادي، فهل سيكون ذلك بانتخاب عام مباشر او يكون بالتعيين من جانب حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم، كما هو في الدستور الالماني[٦٨] والكندي[٦٩] والجنوب الافريقي[٧٠]

ان احدى اهم مهام المجلس الفيدرالي في الانظمة الفيدرالية المتعددة الاثنيات والقوميات والاقليات هي زيادة التنسيق بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الاقاليم والولايات، كما ان بعض الدساتير تستخدمه لتعزيز العلاقة بين المركز والاقاليم وزيادة الدور السياسي للاقاليم في المركز.[٧١] ان هذا التنسيق والحوار سيزيد من القدرة في الوصول الى الاجماع الوطني بين مكونات الشعب

---

[٦٦] المادة ٦٥ من الدستور

[٦٧] مراد بلقالم، مصدر سابق، ص١٣٣.

[٦٨] المادة ٥١ فقرة ١ من القانون الاساس(دستور) لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر سنة ١٩٤٩.

[٦٩] القانون البريطاني لامريكا الشمالية سنة ١٨٦٧.

[٧٠] دستور جنوب افريقيا المواد ٦٠-٦١.

[٧١] Yash chai and JILL COTELL, op,cit,p34.

المختلفة، الذي يعد مشكلة حقيقية بالنسبة للمجتمعات التعددية. أما بالنسبة للنظام الدستوري في العراق فان وجود مجلس فيدرالي فعال يمثل مصالح الاقاليم والمحافظات و اثنيات العراق المختلفة سيؤدي الى فرض الرقابة لمجلس النواب الذي يمكن لأغلبية محددة فيه الهيمنة على قراراته لصالح فئة اثنية محددة. كما يؤدي الى تقوية تمثيل الاقليم والمحافظات وتعزيز دورها في المركز.

باختصار يعد المجلس الاتحادي الفاعل وذو صلاحية الواسعة الممثل للاقاليم والولايات والاثنيات اداة مؤسساتية قوية لحماية حقوق الاثنيات المختلفة وادارة التنوع والتعددية الاثنية والقومية في العراق.

٢- السلطة التنفيذية، وتتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، [٧٢] على النحو التالي:

أ-رئيس الجمهورية، يعد رئيس الجمهورية رمزاً للوحدة الوطنية وممثلاً لسيادة البلاد وضامناً للدستور واستقلال ووحدة العراق وسلامته.[٧٣] وكما في الانظمة البرلمانية الاخرى يتم اختيار رئيس الجمهورية من قبل البرلمان وباغلبية الثلثين[٧٤]، واذا تعذر الحصول على هذه النسبة في التصويت الاول، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات، ويصبح رئيساً للجمهورية من يحصل على اكثر الاصوات.[٧٥]

وعلى الرغم من ان الكثير من صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور –اسوة بدساتير الانظمة البرلمانية- تشريفاتية ورمزية، الا ان انتخاب رئيس الجمهورية في مجلس النواب يجعل من هذا المنصب اسير الاغلبية البرلمانية، وبما ان الاغلبية البرلمانية في الدول المتعددة الاثنيات هي ذات طبيعة اثنية وليست سياسية، لذلك فان هذه الاغلبية تظل محتكرة من قبل جماعة اثنية محددة، دون اخرى وبالتالي يكون منصب رئيساالجمهورية خاضعاً لموافقة هذه الاثنية واغلبيتها البرلمانية دوماً.

وكما ورد في المادة ٦٧ من الدستور ان رئيس الجمهورية هو رئيس للدولة ورمزاً لوحدة الوطن وسيادتها لذلك ينبغي ان يتمتع هذا المنصب بالحماية

---

[٧٢] المادة ٦٦ من الدستور.

[٧٣] المادة ٦٧ من الدستور.

[٧٤] المادة ٧٠ فقرة اولاً من الدستور.

[٧٥] المادة ٧٠ فقرة ثانياً من الدستور.

الدستورية الكافية للحيلولة دون الوقوع تحت تأثير مجموعة معينة. لذلك يمكن ان يكون لاعطاء المجلس الاتحاديورؤساء الاقاليم دور في انتخاب رئيس الجمهورية ان يجعل من شاغل هذا المنصب رئيساً لكل حكومات العراق الفيدرالية والاقليمية والمحلية.

ويذهب جانب من الفقه الدستوري الى ان النظام البرلماني اذا اريد له التطبيق الصحيح في دساتير الانظمة الجمهورية، لابد من انتخاب رئيس الجمهورية من قبل هيئة خاصة، لان اختياره من قبل البرلمان قد يجعله خاضعا لها، لذلك فانه من اجل نجاح النظام البرلماني في الدول الجمهورية لابد من انتخاب رئيس الجمهورية من قبل هيئة خاصة.[٧٦] وهذا الاجراء هو المتبع في الهند لاجل اختيار رئيس الجمهورية.[٧٧]

بالاضافة الى رئيس الجمهورية فأن رئاسة الجمهورية تتكون من نائبين للرئيس يشكلان مع الرئيس المجلس الرئاسي، وحدد الدستور الدورة البرلمانية الاولى(٢٠٠٦-٢٠١٠) فقط لبقاء مجلس الرئاسة. ويتم انتخاب مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وباغلبية ثلثي الاصوات وان الاحكام السارية بالنسبة لاقالة رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب تسري على اعضاء المجلس ايضاً، كما يمكن اقالتهم من قبل مجلس النواب وباغلبية ثلاثة أرباع بسبب عدم الكفاءة او النزاهة[٧٨]

ويصدر المجلس الرئاسي قراراته بالاجماع، وترسل القوانين والقرارات الصادرة من قبل مجلس النواب الى مجلس الرئاسة للمصادقة عليها، فاذا رفض التصديق عليه يرجع الى مجلس النواب وتعاد الى المجلس بعد اخذ موافقة الاغلبية عليها، اما اذا رفضها المجلس الرئاسي مجدداً فحينها يعاد الى مجلس النواب وتصوت عليه بأغلبية ثلاثة اخماس قبل ان يحال مرة اخرى الى المجلس الرئاسي الذي ليس له حق الاعتراض على التصديق هذه المرة.[٧٩]

---

[٧٦] د. على يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٢١٢.

[٧٧] المادة أ وب من المادة ٥٤ من الدستوري الهندي النافذ لسنة ١٩٤٩.

[٧٨] المادة ١٣٨ فقرة ثانياً من الدستور.

[٧٩] المادة ١٣٨ فقرة خامساً من الدستور.

لقد وضعت المادة الخاصة بتشكيل المجلس الرئاسي في الفترات الاخيرة من اعداد الدستور من اجل تطمين مخاوف الاثنيات، وخاصة السنة، من تفرد الاغلبية البرلمانية بالحكم. وكانت هذه الآلية، بسبب اشتراط لاجماع في اصدار قراراتها، كأسلوب توافقي لادارة السلطة بين المجتمعات العراق الرئيسة الثلاثة.

كان لرئيس الجمهورية والمجلس الرئاسي في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والدستور الدائم صلاحيات قوية أهما حق النقض ازاء القوانين البرلمانية[٨٠]، ونظراً لتكوين المجلس الرئاسي المتنوع المتكون من رئيس كردي ونائبين سني وشيعي لعبت المؤسسة الرئاسية دوراً فاعلاً في التخفيف من التوترات السياسية الناشئة بين الاثنيات العراقية المتعددة من خلال جعلها مؤسسة دستورية للتحاور والتسوية واداة لحماية مصالح المجتمعات العراقية المختلفة عن طريق صلاحية النقض الممنوحة لكل اعضاء المجلس والالزام الدستوري باتخاذ قراراته بالاجماع[٨١]. ولكل بانتهاء مدة المجلس الرئاسي التي كانت في الدستور لدورة برلمانية واحدة[٨٢] وبسبب ضعف صلاحيات الرئيس الحالي فان وجود مؤسسة دستورية ضامنة للتشاور والحوار بين الاثنيات والاقاليم والمحافظات وبين المركز اصبح ضرورياً، اذ يمكن لتوسيع صلاحيات الرئيس او انشاء مجلس اتحادي قوي ان يعوض عن هذا النقص.

ورغم عدم وجود نص دستوري يشير الى كون رئيس الجمهورية من اثنية او قومية معينة، الا انه ومنذ سقوط النظام السابق كان منصب رئاسة الجمهورية للسنة والكرد. ان مسألة توزيع المناصب العليا الاولى على الفئات الاثنية المختلفة ظاهرة لاتقتصر على العراق، ففي بعض الدول، كالهند و لبنان، ذوي الخصوصية التعددية يتم اتخاذ هذا الاجراء لتشجيع مشاركة كل الاثنيات والطوائف في ادارة شؤون الدولة. وعلى الرغم من ان هذا التوزيع للمناصب غير موجود في الدستور المكتوب ولكن يمكن ان تعد عرفاً دستورياً قائماً. ان هذا التقسيم الاثني للرئاسات الثلاث بين الشيعة والسنة والكرد يمكن ان يصبح مع مرور الوقت عرفاً دستورياً ملزماً.

---

[٨٠] المادة ٣٧ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، والمادة ١٣٨ فقرة خامساً ـج من الدستور .

[٨١] المادة ٣٨ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

[٨٢] المادة ١٣٨ من الدستور العراقي.

ب-رئاسة الوزراء

يتمتع رئيس الوزراء في الانظمة البرلمانية بصلاحيات واسعة كونه يمثل السلطة التنفيذية الحقيقية في البلاد وكونه يمثل عادة اكبر كتلة برلمانية.

يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً من بين الكتلة النيابية الاكثر عدداً في البرلمان لتشكيل الوزارة خلال مدة ثلاثين يوماً وفيحالة اخفاقه يتم تكليف مرشح جديد لرئاسة الوزراء، ويجب عليه الحصول على ثقة البرلمان لوزرائه ولمنهاجه الوزاري وبالاغبية المطلقة.[٨٣]

ولم ينص الدستور على تقسيم الحقائب الوزارية بين الاثنيات والقوميات المختلفة كما جاء في المادة ١٠٠ من الدستور البلجيكي الحالي الصادر سنة ١٩٩٤ او كما جرى العرف الدستوري في لبنان، ولكن بسبب اعتماد الوزارة على ثقة البرلمان وصعوبة حصول كتلة برلمانية الواحدة على اكثر من نصف اصوات البرلمان(الاغلبية المطلقة) فان مجلس الوزراء يتم تشكيله عادة من وزراء من مختلف الاثنيات كل حسب ثقله البرلماني والسكاني. والحقيقة ان آليات عمل النظام البرلماني هي التي تفرض هذا النوع من المساومات السياسية التي تؤدي بالنتيجة الى مشاركة غالبية الاثنيات والقوميات في العمل الحكومي.

ان التمثيل الاثني والقومي للكتل البرلمانية يؤدي في الانظمة البرلمانية الى تشكيل حكومات برلمانية واسعة inclusive تمثل معظم مكونات الشعب، ولكن مشكلة هذا النوع من الحكومات انها هشة يمكن ان تسقط او تشل بسبب اي خلاف او توتر بين الكتل والاحزاب التي تمثل في الحقيقة الاثنيات والقوميات، ان هذا النوع من الحكومات يكون بالتالي عرضة لازمات دورية وغير مستقرة، ولكن يبدو ان هذه النتيجة هي اكثر تقبلاً من سيطرة كتلة برلمانية واحدة ممثلة لجماعة اثنية محددة واقصاء جميع القوميات والاثنيات الاخرى. ان التوتر وعدم الاستقرار وعدم الفاعلية يبدو اكثر تحملاً من اقصاء مكونات كاملة من العملية السياسية.[٨٤]

ومن جانب آخر، ان منح البرلمان الحق في سحب الثقة عن رئاسة الوزارة كما هو وارد في الدستور الحالي،[٨٥] دون ان يكون لرئيس الوزراء هذه الصلاحية الا بعد

---

[٨٣] المادة ٧٧ الفقرات اولاً وثانياً وثالثاً من الدستور.

[84] ash chai and JILL COTELL, op.cit,p 34.

[٨٥] المادة ٦١ فقرة ثامناً- ب- ١ — من الدستور.

اخذ موافقة رئيس الجمهورية يضعف من موقع ومكانة رئيس الوزراء امام البرلمان ويجعله ضعيفاً حياله. ان وجود صلاحية حل البرلمان لرئيس الوزراء يقوي موقعه تجاه البرلمان وتنشيء علاقة اكثر توازناً معه، لكن عدم منح هذه الصلاحية لرئيس الوزراء في الدستور تجعل من العلاقة بين الطرفين غير متوازنة لمصلحة مجلس النواب، وبالتالي تكون الحكومة خاضعة في كثير من برامجها وتشكيلها لتأثير المجلس. ان هذا التأثير هو الذي يعطي للاثنيات والقوميات المتعددة الممثلة في البرلمان دافعاً في الاشتراك بصورة فاعلة في الحكومة.

ثانياً: السلطات مادون الوطنية(الاتحادية)

وتشمل سلطات الاقاليم والمحافظات والادارات المحلية.[٨٦] وسنوضحها كالآتي:

١-الاقليم وصلاحياتها

هو المكون الرئيس من مكونات البناء الفيدرالي في العراق وهو السلطة دون الوطنية الاولى من حيث الصلاحية كما ورد في الدستور.

اقر الدستور وجود اقليم باسم اقليم كردستان[٨٧] وهو الاقليم الوحيد الموجود الآن في العراق، كما اجاز لمحافظة واحدة او اكثر تشكيل اقليم جديد.[٨٨] ان طريقة تشكيل الاقاليم الجديدة والاجراءات المتبعة فيها قد تم تحديدها في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.[٨٩]

ان حدود اراضي الاقليم مرسومة ومحمية بواسطة النصوص الدستورية في اغلب دساتير الدول الفيدرالية. فعدم امكانية ضم جزء من الاقليم او كله الى اقليم ما الا بموافقة سلطات تلك الاقاليم و سلطات الدولة الاتحادية من الخصائص الواضحة في الدساتير الفدرالية.[٩٠] ورغم ان الدستور العراق لم ينص صراحة على تعديل حدود الاقاليم، الا ان النص على تعديل تطبيق قانون فيدرالي من

---

[٨٦] المادة ١١٦ من الدستور.

[٨٧] المادة ١١٧ فقرة اولاً من الدستور.

[٨٨] المادة ١١٩ من الدستور.

[٨٩] قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم، رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

[٩٠] بيرفان رمزي سعيد، تعديل الدستور في الدول الفيدرالية، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، اربيل، ٢٠٠٦، ص٩٤.

المواضيع التي لاتقع ضمن الاختصاص الحصري للسلطة الفيدرالية[٩١]، او عدم جواز تعديل دستور من شأنه الانتقاص من صلاحية الاقاليم دون اخذ موافقة الاقليم في المواضيع التي لاتقع ضمن الاختصاص الحصري للسلطة الفيدرالية، [٩٢] كما ان وجوب موافقة ثلثي ثلاث محافظات لتعديل نصوص الدستور، تجعل من شبه المستحيل تعديل حدود الاقاليم دون اخذ موافقتها[٩٣]

باستثناء الصلاحيات الحصرية المنصوص عليها في الدستور للسلطة الاتحادية[٩٤] فان صلاحية الاقاليم تشمل جميع المسائل والقضايا الباقية، وتقسم هذه الصلاحيات الى صنفين الاول يضم الصلاحيات المشتركة بينها وبين السلطات الاتحادية، والثاني يتضمن الصلاحيات المتبقية للاقليم.

ان الصلاحيات المشتركة، التي تشارك في ممارستها كل من السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم، هي: ادارة الكمارك[٩٥] وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها والسياسة البيئية[٩٦] ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام[٩٧] ورسم السياسة الصحية العامة ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة[٩٨] ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بصورة عادلة.[٩٩]

بالاضافة الى الصلاحيات المشتركة المنصوصة عليها في هذه المادة، للاقاليم صلاحية انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي كالشرطة والامن وحرس الاقليم، كما للاقاليم الحق في تأسيس مكاتب خاصة لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية(..لمتابعة الشوون الثقافية والاجتماعية والانمائية)[١٠٠]. ان كلمة (متابعة) هنا غير واضحة وغامضة فلم يحدد الدستور ما المقصود بهذه الكلمة وما هي الآليات المتبعة والمتوافرة لدى ممثلي الاقليم لتحقيقها، كما ليس واضحاً

---

[٩١] المادة ١٢١ فقرة، ثانياً، من الدستور

[٩٢] المادة ١٢٦ من الدستور.

[٩٣] المادة ١٤٢ فقرة (رابعاً) من الدستور.

[٩٤] المادة ١١٠ من الدستور.

[٩٥] المادة ١١٤ فقرة اولاً من الدستور

[٩٦] المادة ١١٤ فقرو ثانياً وثالثاً من الدستور.

[٩٧] المادة ١١٤ فقرة رابعاً من الدستور.

[٩٨] المادة ١١٤ فقرات خامساً وسادساً من الدستور.

[٩٩] المادة ١١٤ فقرة سابعاً من الدستور.

[١٠٠] المادة ١٢١ فقرة رابعاً من الدستور.

هل ان تلك المثليات تتبع الاقليم او السلطة الفيدرالية. وما الغرض من المتابعة اذا لم يكن لها حق ابرام العقود الدولية في مجالات اختصاصاتها كما هو الحال بالنسبة للاقاليم البلجيكية[١٠١] والايطالية[١٠٢] اذ ان مسألة ابرام العقود لاتندرج ضمن(رسم السياسة الخارجية) ذات الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية، بل انها متعلقة بامور اجرائية في مسائل داخلة ضمن اختصاص الاقاليم(الثقافة والتعليم..الخ).

أما بالنسبة الى ما يسمى بتنازع القوانين ونشوب خلاف بين الحكومة المركزية وحكومة الاقاليم حول الصلاحيات المشتركة تكون الاولوية للاقاليم، [١٠٣]واكثر من هذا ففي حالة وجود تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بشأن مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسطات الفيدرالية يحق للاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي.[١٠٤] ان اعطاء هذا الحق للاقليم يمنحه امكانية تطوير بنائه القانوني حسب خصوصياته الثقافية واللغوية والاجتماعية، وبالتالي ايجاد تعددية قانونيةفي النظام القانوني العراق.

ان الاعتراف بوجود اقليم ذي اغلبية كردية واعطاؤه صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية واسعة يعكس نهج المشرع الدستوري في حل ظاهرة التعدد القومي عن طريقايجاد هياكل دستورية خاصة بادارة شؤون الكرد الخاصة و استقلالهم الذاتي. وهذا تكريس للتعددية القومية والدينية والمذهبية الواردة في المادة الثالثة من الدستور. اناعتراف دستور ١٩٥٨ بالكرد كشريك في الوطن والنص في دستور ١٩٧٠ المؤقت على اعطاء الحكم الذاتي للكرد كان من الخطوات الهامة للاعتراف بالتعددية القومية في الدساتير العراقية، الا ان الخيار الفيدرالي للعلاقة بين الكرد والسلطات المركزية جعل من دستور ٢٠٠٥ الدائم من اكثر الدساتير تحقيقاً لمصالح الكرد القومية اذ نص على اعطاء صلاحيات واسعة للاقليم الفيدرالي، كتنظيم دستوري خاص به.

ان منح الاقاليم سلطة وضع دساتير اقليمية يجعل من النظام الدستوري العراقي متميزاً بخاصية التعدد الدستوري، فالدساتير المحلية تشكل مستوى آخر

---

[١٠١] المادة ١٦٧ فقرة ٣ من الدستور البلجيكي

[١٠٢] المادة رقم ١١٧ فقرة ٣ من الدستور الايطالي.

[١٠٣] المادة ١١٥ من الدستور.

[١٠٤] المادة ١٢١ فقرة ثانياً من الدستور.

من التنظيم الدستوري الخاص بالمستوى الاقليمي، اذ لا يشترط الدستور الفيدرالي لانشاء هذه الدساتير سوى عدم تعارضها مع نصوص الدستور الفيدرالي.[١٠٥] ان الدساتير الاقليمية بما انها تنظم امور توزيع السلطة وادارتها في الاقاليم فأن هذا يؤدي حتماً الى زيادة مستوى تنظيم وتطوير الاثنيات والقوميات في الاقاليم لشؤونها السياسية والثقافية.

٢-المحافظات

نص الدستور في المادة ١٢٢ الفقرة(ثانياً) على صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم ومنحها صلاحيات ادارية ومالية بشكل تستطيع فيه ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية، اذ عد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة[١٠٦]، وتركت صلاحياته وصلاحيات مجلس المحافظة لتنظيمها بقانون.[١٠٧] ويتم انتخاب اعضاء مجلس المحافظة و لا يخضع هذا المجلس لسلطة اية وزارة وتكون ميزانيةالمحافظة مستقلة.[١٠٨]

وقد صدر القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الخاص بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وجاء في المادة ٢ فقرة اولاً فيه ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة وله الحق في اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الفدرالية. ان هذه الفقرة قد منحت لمجلس المحافظة صلاحيات تشريعية اي كبرلمان محلي، فله ان يصدر التشريعات في المسائل الادارية والمالية الخاصة بالمحافظة، [١٠٩] إن للمجلس حق انتخاب المحافظ واقالته وبالاغلبية المطلقة في حالات ثبوت عدم النزاهة او هدره للمال العام و فقدان شروط العضوية في مجلس المحافظة[١١٠] كما لمجلس النواب صلاحية اقالة المحافظ وبالاغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء وللاسباب المذكورة اعلاه، [١١١] كما يتمتع مجلس المحافظة بسلطة رقابية على

---

[١٠٥] المادة ١٢٠ من الدستور.

[١٠٦] المادة١٢٢ فقرة ثالثاً من الدستور.

[١٠٧] المادة ١٢٢ فقرات ثانياً ورابعاً من الدستور.

[١٠٨] المادة ١٢٢ فقرة خامساً من الدستور.

[١٠٩] المادة ٧ فقرة ثالثاً من القانون.

[١١٠] المادة ٧ فقرة ثامناً من القانون.

[١١١] المادة ٧ فقرة ثامناً -٢- من القانون.

جميع المؤسسات الحكومية في المحافظة عدا المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد.[112]

ومن خلال استعراض بنية وصلاحيات المحافظات يبدو ان لها صلاحيات واسعة لاتتمتع بها عادة الوحدات الادارية وخاصة ما يتعلق بالصلاحيات التشريعية. ولكن عند مقارنه هذه الصلاحيات بما لدى الاقاليم يتبين ان للاقاليم صلاحيات اوسع كما انها تتمتع بحماية دستورية اقوى.

ولم ينص الدستور ولا القانون الخاص بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم على ان للمحافظات صلاحية وضع دستور لها، كما ان الصلاحيات التشريعية الخاصة بالمحافظة مقيدة بالنواحي المالية والادارية فقط، فضلاً عن ان تشريعاتها لا يجب ان تتعارض مع القوانين الاتحادية، ذلك على عكس الصلاحيات الممنوحة للاقاليم التي تستطيع حتى تعديل تطبيق القانون الاتحادي اذا لم يكن منظماً للمسائل الخاصة بالصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية. كما لم ينص الدستور على امكانية تأسيس محاكم مستقلة للمحافظة، ويمكن لمجلس النواب، على عكس ماهو في الاقليم، اقالة المحافظ. وتبقى مسألة عدم وجود جهاز تنفيذي خاص بالمحافظة و غير تابع للسلطة الاتحادية من المسائل الجوهرية التي تحد من سلطة الحكومة المحلية في تنفيد سياستها المحلية.

وخلاصة، ان المحافظات تتمتع حسب الدستور والقوانين الخاصة بها بسلطات واسعة تجعل منها مستوى حكومياً للسلطة قائماً بذاته، الا انها لايمكن ان تقارن بالصلاحيات والسلطات الممنوحةللاقاليم.

٣-الادارة المحلية

تمت الاشارة الى الادارة المحلية في المادة ١١٦ من الدستور كأحدى تكوينات النظام الاتحادي بجانب الاقاليم والمحافظات والعاصمة. ان انشاء الادارات المحلية يأتي ضمن اعتراف الدستور بالحقوق السياسية والثقافية والادارية للاقليات القومية وغير القومية، [113] كما ان اعطاء الاقليات الحق في ادارة شؤونها الخاصة في مناطق تواجدها وتنظيم ذلك ضمن ادارات محلية مستقلة يعد من الضمانات

---

[112] المادة ٧ فقرة سادساً من القانون.

[113] المادة ١٢٥ من الدستور.

الدستورية الهامة لحقوق الاقليات الصغيرة التي غالباً ما لا تتمكن من المشاركة في ادارة شؤونها العامة بشكل فاعل.

لكن الدستور لم يبين تفاصيل كيفية تشكيل هذه الادارات ولا الصلاحيات التي تتمتع بها، اذ ترك ذلك للقانون الاتحادي[١١٤]، وبما ان تمثيل الاقليات في البرلمان الاتحادي ضعيف وغير مؤثر، فمن غير المحتمل ان يتم اصدار هذا القانون بشكل يرضي تطلعات الاقليات والغرض الذي جاء فيه هذا النص، كما ان الدستور لم يحدد المعايير والشروط الذي يجب توافرها في هذا القانون ولا حيز تطبيقه، اذ ليس من الواضح ان كان هذا الحق في تشكيل الادارات المحلية يشمل الاقليات الموجودة في الاقاليم ام لا؟ او كيف تنظم العلاقة بين المحافظة والادارة المحلية وبينها وبين الاقليم؟. ان عدم وجود نصوص دستورية خاصة بكيفية انشاء وصلاحيات هذه الادارات قد قلل من اهمية هذا النص وقدرته على حماية وتطوير الحقوق الادارية والثقافية والسياسية والتعليمية للاقليات كما جاء في المادة ١٢٥ من الدستور الدائم.

واخيراً رغم وجود مستويين رئيسين للسلطة دون الوطنية في العراق(الاقاليم والمحافظات) وامكانية نشوء مستويات اخرى كالادارات المحلية الا ان المكونات المشكلة للدولة الفدرالية في العراق كما بيّنا اعلاه، لا تتمتع بمستويات مختلفة من السلطات والصلاحيات اذ ان صلاحيات الاقاليم واسعة جداً، فهي تنافس في بعض الاحيان صلاحيات السلطة الاتحادية، فيما المكون الاخر، وهو المحافظات، لا تتمتع بهذا المستوى من الصلاحيات وهو في درجة ادنى مقارنة بالاقاليم، ناهيك عن ان صلاحيات الادارات المحلية لم يرد ذكرها في الدستور اصلاً، وبذلك يكون الوحدات المكونة للدولة الفدرالية في العراق على درجات متفاوتة من السلطة والصلاحية مما يجعل الفديرالية فيه من الفيدراليات غير المتناسقة (المتماثلة).

---

[١١٤] المادة ١٢٥ من الدستور.

الفرع الثالث

تعديل الدستور والنظام الانتخابي

نظراً لخصوصية تعديل الدستور العراقي النافذ وكذلك إتصاف النظام الانتخابي بعدد من المميزات، سيجري تناولهما بالبحث كالآتي:

١-تعديل الدستور

ان موضوع تعديل الدستور في المجتمعات التعددية له اهمية استثنائية كونها يتعلق بالحقوق الاساسية والوضع الدستوري لتلك المجتمعات، إذ يتبع عادة في دساتير هذه المجتمعات اجراءات استثنائية غير موجودة في دساتير الدول غير التعددية. ويمكن تقسيم المراحل التي يمر بها تعديل الدستورفي الدستور العراقي الحالي على النحو التالي:

أ-اقتراح التعديل

لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس اعضاء مجلس النواب تقديم الاقتراحات بشان تعديل مواد الدستور.[١١٥] ويبدو ان اعطاء صلاحية اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية ليس متبعاً كثيراً، لان هذا النوع من الانظمة يميل الى اعطاء هذه الصلاحية الى البرلمان في الغالب.[١١٦]

كما يلاحظ، ان الدستور لم يمنح مجلس الاتحاد صلاحية تقديم الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور، وبما ان هذا المجلس يمثل مصالح وتوجهات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لذلك ان منحها هذهالصلاحية سيزيد من دورها في الحياة السياسي للمركز، وفي الوقت نفسه ان وجود ممثلي الاقاليم والمحافظات في مجلس النواب لا يمكن ان يكون بديلاً لهذا الدور، لان المجلس الاتحادي تم تأسيسه بالاصل ليكون ممثلاً للاقاليم والمحافظات وليس لأفراد الشعب كافة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب.

ب- اعداد مشروع التعديل: لم يبين الدستور الجهة التي تقوم باعداد مشروع التعديل، ولكن يفهم من نص المادة ١٢٦ فقرة اولاً ان الجهة التي تقترح التعديل هي نفسها التي تقوم باعداد مشروع التعديل، اي رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء

---

[١١٥] المادة ١٢٦ فقرة اولاً من الدستور العراقي.

[١١٦] د. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، مصدر سابق، ص١٢٦.

مجتمعة او خمس اعضاء مجلس النواب. وكما في اقتراح التعديل فان مجلس الاتحاد ليس له دور في اعداد مشروع التعديل. هذا فضلاً عن وجود نقص آخر في الدستور حول عدم اشراك حكومات الاقاليم و المحافظات في اعداد التعديلات الدستورية التي من الممكن ان تؤثر على وضعها الدستوري والقانوني.

ج-اقرار التعديل وتصديقه

من اجل اقرار التعديلات الدستورية فان الدستور قد وضع مرحلتين لاتمام الاقرار، إذ يتوجب اولاً حصولها على موافقة ثلثي اعضاء البرلمان، وثانياً طرح هذا المشروع على استفتاء عام لموافقة الشعب عليه.(١١٧)

ويلاحظ هنا ان الدستور لم يشترط اخذ موافقة المجلس الاتحادي ايضا، التي نرى ضرورتها لحماية مصالح المحافظات غير المنظمة في الاقليم. كما ان الدستور لم يبين النسبة التي يجب ان يتم توافرها حتى يصبح المشروع موافقاً عليها من قبل الشعب، فقد اكتفى بالنص على(موافقة الشعب باستفتاء عام)، (١١٨) كما لم يحدد نسبة مشاركة الشعب في الاستفتاء، إذ يمكن ان يفهم انها تكون متحققة باكثرية نصف الاصوات المشاركة في الاستفتاء.

ويعد الدستور مصادقاً عليه بعد حصول موافقة الشعب وتصديق رئيس الجمهورية عليه خلال مدة لاتتجاوز سبعة ايام، وكون هذا الاجراء شكلياً فان المصادقة تكون متحققة بعد اليوم السابع حتى لو لم تتم مصادقة رئيس الجمهورية عليه.(١١٩) ويكون التعديل نافذاً من يوم نشره في الجريدة الرسمية.(١٢٠)

ولكن الى جانب هذه الاجراءات الشكلية يتضمن الدستور حظراً على تعديل بعض مواده، هذا الحظر على نوعين هما، الحظر الزمني و الموضوعي. هذا فضلاً عن ان المادة ١٤٢ فقرة رابعاً من الدستور العراقي نصت على نوع ثالث يمكن ان يسمى بـ(الحظر الجغرافي)، وهو الخاص برفض ثلثي المصوتين من ثلاث محافظات للتعديلات المقترحة.

---

(١١٧) المادة١٢٦ فقرة ثانياً وثالثاً من الدستور.

(١١٨) المادة ١٢٦ فقرة ثانيا وثالثا من الدستور.

(١١٩) الفقرة خامساً من المادة ٧٣ الدستور

(١٢٠) المادة ١٢٦ فقرة خامساً-ب- من الدستور.

يقصد بالحظر الزمني حظر تعديل بعض مواد الدستور لمدة زمنية معينة بسبب كون هذه المواد من العناصر المكونة للنظام السياسي الذي اقامه الدستور الجديد، [١٢١] واعطاء الاستقرار للنظام الجديد واكسابه القوة والاحترام واثبات صحة المبادئ.[١٢٢] لذلك تتجه بعض الدساتير الى النص على هذا الحظر[١٢٣]، كما هو الحال في الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢، [١٢٤] اذ منع تغيير مواد الدستور لمدة خمس سنوات من تاريخ نفاذه.

لقد قيد الدستور العراقي تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني بمدة زمنية هي دورتان انتخابيتان متعاقبتان(٢٠٠٦-٢٠١٠)و(٢٠١٠-٢٠١٤).[١٢٥] ان الباب الاول يتضمن الكثير من المواد المتعلقة بالطابع التعددي للشعب العراقي المتكون من قوميات واديان ومذاهب، كما يتضمن المواد الخاصة بدين الدولة الرسمي والتعددية اللغوية الممنوحة لمكونات العراق القومية. لذلك ان هذه المواد تعد غير قابلة للتعديل الى ما بعد ٢٠١٤.

اما بالنسبة للحظر الموضوعي، اي حظر تعديل بعض بنود الدستور، فهو يتمثل مثلاً في ان الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ منع تغيير شكل النظام الجمهوري في البلاد، [١٢٦] او كما جاء في الدستور التركي لسنة ١٩٨٢ الذي يحظر توجيه التهمة الى جنرالات الجيش التركي اللذين قادوا انقلاب ١٩٨٠[١٢٧]. أما بالنسبة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فإضافة الى نصه على حظر المواضيع

---

[١٢١] د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، نظرية الدستور، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، بغداد ٢٠٠٧، ص٢٨٧.

[١٢٢] د.عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٩، ص٦٢.

[١٢٣] هناك خلاف بين الفقهاء الدستوريين حول القيمة القانونية والدستورية لهذا الحظر فمنهم من يرى انه لايجوز للسلطة التاسيسية ان تسمو على السلطة التاسيسية الناشئة وتقيد عملها في المستقبل في حين يرى اخرون صحة هذا التقييد لأن الشعب هو الذي اقره وهو مصدر السلطات، للمزيد حول الاتجاهات الفقهية حول هذا الموضوع انظر:د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مبادئ الانظمة الاساسية(الدول والحكومات)، دار الجامعة للطباعة والنشر، مصر، ١٩٨٢، ص٤٣٥ و د. منذر الشاوي، القانون الدستوري نظرية الدستور، مصدر سابق، ص٢٨٢ ومابعدها.

[١٢٤] المادة ١٧٤ من الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢.

[١٢٥] المادة ١٢٦ فقرة ثانياً من الدستور.

[١٢٦] الفقرة رابعاً من المادة ٨٩ من الدستور الفرنسي.

[١٢٧] المادة ١٥ من الدستور التركي النافذ الصادر سنة ١٩٨٢.

المشار اليها اعلاه، فانه تضمن ايضاً مواداً تتعلق بصلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية، وهذه المواد لا يجوز تعديلها الا بعد اخذ موافقة السلطة التشريعية في الاقليم وموافقة اغلبية سكانه في استفتاء عام.(١٢٨)

ان هذا الحظر المقيد يعد وسيلة دستورية تضمن للاقاليم حماية صلاحياتها وخصوصياتها الادارية والسياسية والثقافية الواردة في الدستور، ولكن يلاحظ ان الدستور العراقي اشار الى اخذ موافقة غالبية(سكان)الاقليم في استفتاء عام، اذ تثار هنا مسألة المقصود بكلمة (سكان) فهل يقصد بها جميع السكان، أم الذين لهم حق التصويت فقط؟ لذلك كان من الاجدر وضع كلمة (البالغين) وراء كلمة السكان او استبدالها بعبارة(غالبية من لهم حق التصويت).

اما بخصوص ما اسميناه بـ(الحظر الجغرافي) فان الدستور قد عد ان اي استفتاء لايعد ناجحاً اذا تم رفضه من قبل ثلثي المصوتين من ثلاث محافظات.(١٢٩) ورغم ان هذه المادة جاءت في باب الاحكام الانتقالية الا انها مازالت قائمة فقد كانت موجودة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية(١٣٠) وتم ترحيلها الى الدستور الدائم.

لقد ادرجت هذه المادة من اجل اعطاء الضمانة لسكان ثلاث محافظات لكي يرفضوا التعديل الدستوري اذا لم يكن متماشياً مع رغباتها، ومن المعلوم ان المعنى الواقعي لهذه المادة هو لسكان اقليم كردستان من الكرد المتكون من ثلاث محافظات، كذلك الحال بالنسبة للسنة العرب الموجودين بصورة رئيسة في ثلاث محافظات هي(الموصل، الانبار، صلاح الدين). ان هذه المادة هي ضمانة دستورية قوية للسنة والكرد عند اجراء اية تعديل دستوري من طرف الاغلبية الشيعية وبالضد من مصالحهم.

ويلاحظ ان الدستور لدى منح الضمانات الكافية للكرد والسنة لعدم اجراء أي تعديل دستوري بالضد من مصالحهم لم يعط ضمانات كافية للمكونات الاخرى الاصغر، كالتركمان والآشوريين والصابئة، وخاصة فيما يتعلق بادارة

---

(١٢٨) المادة ١٢٦ فقرة رابعاً من الدستور.

(١٢٩) المادة ١٤٢ فقرة رابعاً من الدستور.

(١٣٠) المادة ٦١ فقرة ج من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

شؤونهم المحلية، وكان من الاجدر اعطاء هذه الضمانات لهذه الاقليات ايضا كونها اقل قدرة في الدفاع عن مصالحها القومية والاثنية.

ان الطريقة المبينة اعلاه لتعديل الدستور العراقي يجعل منه من الدساتير الجامدة التي من الصعب اجراء التعديلات عليها بالطرق العادية بسبب الآليات الصعبة المتبعة لتعديلها[١٣١]. ان كون الدستور من الدساتير الجامدة يعد، الى جانب عناصر اخرى كسمو الدستور والدستور المكتوب، من المميزات والخصائص المعروفة لدساتير الدول الفيدرالية. ان وجود دساتير جامدة في المجتمعات التعددية هو ضمانة قوية للاثنيات والقوميات لحمايتها من طغيان وهيمنة الاثنية والمذهب الاقوى والاكبر عليها وتهميشها، فصعوبة تعديل الدساتير الجامدة يقيد الاثنيات الكبرى لدى تعديل المواد الخاصة بحقوق القوميات والاثنيات الاخرى مما يساعد في ادامة الاستقرار السياسي لهذه المجتمعات.

٢- النظام الانتخابي

لم يحدد الدستور نظاماً انتخابياً محدداً لاصدار القانون الانتخابي على ضوئه، فرغم ان الامر رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤ والذي يعد بمثابة قانون انتخابي للمرحلة الانتقالية قد حدد نظام التمثيل النسبي ذي الدائرة الواحدة كاساس للنظام الانتخابي في العراق، [١٣٢] الا ان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ودستور العراق الدائم لم ينصا على ان يكون نظام التمثيل النسبي هو الذي يجب ان يعمل به في القوانين الانتخابية العراقية، لذلك فان القانون الانتخابي رقم١٦ لسنة ٢٠٠٥ وقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ المعدل لقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ قد عدلا من بعض الاسس التي يقوم عليها القانون الانتخابي في العراق رغم الابقاء على التمثيل النسبي على المستوى المحلي.

كما لم يحدد الدستور عدد اعضاء البرلمان، بل حددنسبة ١٠٠ الف نسمة لكل مقعد برلماني، ويكون الانتخاب عاماً وسرياً ومباشراً ويراعى فيه تمثيل مكونات

---

[١٣١] آريان محمد على، الدستور الفيدرالي(دراسة مقارنة)، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص٥٨.

[١٣٢] القسم الثالث الفقرة ٣ من الامر رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤(بمثابة قانون انتخابات لعهد مجلس الحكم).

العراق.[١٣٣] ان وضع نسبة ١٠٠ الف نسمة لكل مقعد برلماني لا يحقق مصلحة الاقليات القليلة العدد، لذلك فهي تضر بمستوى تمثيل هذه الاقليات، كما نص الدستور على ضرورة ان يعمل قانون الانتخابات على وصول نسبة تمثيل للنساء لاتقل عن الربع.[١٣٤]

ونص قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ على ان طريقة الترشيح تكون بالقائمة المفتوحة[١٣٥]، كما يتم تكوين ١٨ دائرة انتخابية في العراق بعكس ما كان في القانون رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤ الذي جعل من العراق دائرة انتخابية واحدة. ان الدوائر الانتخابية المذكورة تتطابق مع الحدود الادارية الحالية للمحافظات ويكون نظام التمثيل النسبي هو المتبع على مستوى المحافظات.[١٣٦]

وحدد القانون نظام المقاعد المحجوزة(الكوتا)للاقليات، اذ تم تخصيص خمسة مقاعد للمكون المسيحي موزعة بالتساوي في بغداد ونينوى وكركوك واربيل ودهوك،[١٣٧] ومقعد واحد للايزديين في نينوى، ومقعد للصابئة المندائيين في بغداد، ومقعد للشبك في محافظة نينوى.[١٣٨]

ان تخصيص مقاعد الكوتا للمكونات الصغيرة يعد من الآليات الدستورية المتبعة لحماية حق التمثيل للاقليات ويأتي تطبيقاً لنص المادة ٤٩ فقرة ثالثاً من الدستور التي نصت على ضرورة تمثيل البرلمان لمكونات العراق. ولكن بسبب عدم وجود احصاء سكاني دقيق ورسمي في العراق لا يبدو ان توزيع هذه المقاعد وعددها يتطابقان مع العدد الحقيقي لهذه المكونات.

ان عدم وجود احصاء سكاني رسمي في العراق ادى الى صعوبة الاتفاق على كيفية توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية بعد صدور القانون المعدل لقانون انتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥، لذلك وبعد مناقشات واسعة من قبل مجلس النواب وبعد تدخل مكتب الدعم الدستوري التابع للامم المتحدة(اليونامي) اصدر مجلس النواب القرار رقم ٢٤ المسمى بـ(المذكرة التفسيرية) لقانون

---

[١٣٣] المادة ٤٩ فقرة اولاً من الدستور.

[١٣٤] المادة ٤٩ فقرة رابعاً من الدستور.

[١٣٥] المادة ٣ فقرة اولاً من قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

[١٣٦] المادة رقم ١٥ من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

[١٣٧] الفقرة أ ثالثاً من المادة الاولى من قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

[١٣٨] المادة رقم ١ فقرة ثالثاً ب و جـ ود من قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥، الذي عالج فيه هذه المشكلة عن طريق تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة[١٣٩] بالاستناد الى احصائيات وزارة التجارة وباضافة نسبة النمو السكاني بمعدل ٢,٨٪ وبيان طريقة توزيع المقاعد التعويضية.[١٤٠]

ان جعل العراق اكثر من دائرة انتخابية واحدة قد اضر بمستوى تمثيل المكونات العراقية القليلة العدد وخاصة تلك التي تكون مشتتة جغرافياً وغير مستوطنة في منطقة واحدة، كما ان عدم وجود احصاء رسمي في العراق قد جعل من مسألة توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية عملية غير دقيقة وفي كثير من الاحيان غير عادلة. لذلك، من اجل انجاح تطبيق القانون سيكون من الضروري قبل كل شيء اجراء احصاء رسمي للسكان، وفي حالة تعذر ذلك، فمن المستحسن الرجوع الى الدائرة الانتخابية الواحدة وبنظام التمثيل النسبي حتى لا يتم هدر الكثير من اصوات الاقليات.

الفرع الرابع

المحكمة الاتحادية والمفوضيات والهيئات المستقلة

يتجلى التنظيم الدستوري للتعددية المجتمعية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في الاحكام الدستورية المتعلقة بتنظيم المحكمة الاتحادية العليا، وكذلك المفوضيات والهيئات المستقلة، وهذا ما سيجري توضيحه، وكالآتي:

١-المحكمة الاتحادية العليا

بسبب تعدد مستويات الحكم في الدول الفيدرالية ولوجود تعدد دستوري وقانوني خاص بالاقاليم ولوجود مساحات مشتركة للصلاحيات بين السلطة الفيدرالية وسلطات الاقاليم والمحافظات فان المحكمة الاتحادية تلعب دوراً جوهرياً في اي نظام فيدرالي او دولة فيدرالية، اذ تصبح في كثير من الاحيان بمثابة الحكم بين هذه المستويات والوحدات المتعددة.

وقد نصت المادة ٩٢ من الدستور العراقي على ان المحكمة الاتحادية العليا هيئة مستقلة مالياً وادارياً، اما تكوينها فانها تتالف من عدد من القضاة

---

[١٣٩] قرار مجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٩ الصادر في ٢٠٠٩/١٢/١٣..

[١٤٠] قرار مجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٩ فقرة اولا وثانيا.

وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وطريقة اختيارهم بقانون.[١٤١]

ان صلاحيات المحكمة اي القضايا التي تبت فيها واسعة، اهمها: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وبين حكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية وفي النزاعات الناشئة بين حكومات الاقاليم والمحافظات وفي تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفي تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات.[١٤٢]

ان تشكيلة المحكمة الاتحادية العليا فيما يتعلق بعضوية الخبراء في الفقه الاسلامي فيها تثير تساؤلات حول الاتجاه الذي سيتجه نحوه المحكمة في موضوع تفسير النصوص القانونية والدستورية، وهل ستصبح هذه المحكمة شبيهة بمجلس صيانة الدستور الموجود في الدستور الايراني؟[١٤٣]، ثم وفق اي فقه سيحكم الخبير السني او الشيعي؟ وكيف سيتم البت في المسائل الخاصة بالاديان الاخرى (المسيحية والايزيدية والصابئة المندائيين)؟. ان وجود خبراء للفقه الاسلامي في المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلاحيات الواسعة سيثير حتماً حفيظة المجتمعات غير الاسلامية في العراق.

ومن جانب آخر، لم يحدد الدستور كيفية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا ولا عدد اعضائها، ولما كان للمحكمة صلاحيات خطيرة اهمها الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور والفصل في المنازعات بين الاقاليم والمركز، فان هذه الصلاحيات يمكن ان تضر بمصلحة الاقاليم او المحافظات وكذلك بمصالح الاثنيات والقوميات المختلفة اذا أسيء استخدامها، لذلك كان من الاجدر ان يكون للاقاليم والمحافظات دوراً في تشكيلة هذه المحكمة، كما كان الحال في

---

[١٤١] المادة ٩٢ فقرة اولاً وثانياً من الدستور.

[١٤٢] المادة ٩٣ فقرات اولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً وثامناً من الدستور.

[١٤٣] حول تشكيلة وصلاحية مجلس صيانة الدستور انظر المادة ١١٢ من دستور الجمهورية الاسلامية الايرانية الصادرة سنة ١٩٧٩

قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية[١٤٤]، كوجوب النص في الدستور على تمثيل الاقاليم في المحكمة بنسبة معينة حتى لايتم تفسير الدستور والتحكيم في القضايا العالقة دون وجود اعضاء يمثلون الاقاليم او الاثنيات المختلفة، وقد اتبعت المحكمة الفيدرالية الكندية هذا الاسلوب اذ نص القانون المؤسس للمحكمة على ضرورة ان يكون هناك ثلاثة قضاة يمثلون اقليم كيبوبيك ذي الاغلبية الفرنسية من بين القضاة التسعة المشكلين لهذه المحكمة.[١٤٥]

٢-المفوضيات والهيئات المستقلة

اصبح تشكيل المفوضيات والهيئات المستقلة في الدستور من الوسائل والآليات الحديثة المتبعة لزيادة الاهتمام والتركيز على بعض المسائل الجوهرية وجعلها خارج صلاحيات السلطة التنفيذية لكي يتسنى لها القيام بمهامها الدستورية بشكل مستقل.

تم تأسيس عدة مفوضيات وهيئات مستقلة في الفصل الرابع من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بعضها يمكن ان يؤثر في زيادة مشاركة المجتمعات المتنوعة في الحياة العامة بمختلف مجالاتها.

وقد نصت المادة ١٠٢ من الدستور على تأسيس مفوضية باسم المفوضية العليا لحقوق الانسان الى جانب مفوضيات اخرى تكون غير خاضعة الا لرقابة البرلمان. ان وجود مفوضية خاصة بحقوق الانسان رغم عدم ذكر مهامها في الدستور وتركها للتشريع، يمكن ان يساعد في زيادة الحماية القانونية والدستورية للاقليات القليلة العدد التي قد تعاني من اضطهاد وتهميش مادي ومعنوي. هذا فضلاً عن ان تطبيق المعايير الدولية الخاصة بحقوق الانسان سيساهم في تخفيف تهميش هذه المجتمعات الصغيرة ويجعل منها منبراً للدفاع عن حقوقها الادارية والسياسية والثقافية.

كما نصت المادة ١٠٥ من الدستور على انشاء هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية

---

[١٤٤] المادة رقم ٤٤ فقرة هـ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

[١٤٥] المادة ١٩ فقرة ٦ من قانون المحكمة الاتحادية الكندية لسنة ١٩٨٥.

والمشاركة في الزمالات الدراسية وضمان وجود ممثلي الاقاليم والمحافظات في المؤتمرات الدولية والاقليمية وتنظيم ذلك بقانون. ان وجود هذه الهيئة سيساهم في اشراك الوحدات المكونة للفيدرالية في الوظائف الاتحادية وبصورة عادلة وعدم اقصائهم، لكن الدستور لم يبين كيفية قيام هذه الهيئة بهذا المهمة؟ وما هي الصلاحيات التي تتمتع بها من اجل تحقيق اهدافها؟.

ان ترك تنظيم امور الهيئة وصلاحياتها الى قانون يصدره البرلمان الفيدرالي سيجعل القانون خاضعاً للاغلبية البرلمانية، التي تهيمن عليها بالتالي الاحزاب التي تدير الحكومة الاتحادية. لذلك ان تحقيق هذه الهيئة لمهامها المنصوص عليها في الدستور دون اعطائها صلاحيات واضحة في الدستور سيجعل من الهيئة مجرد هيئة استشارية وليس رقابية فاعلة؟

ونصت المادة ١٠٦ من الدستور على تشكيل هيئة عامة لمراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية، وهي تتكون من ممثلي الاقاليم والمحافظات وخبراء الحكومة الاتحادية، وتتلخص مهام هذه الهيئة في التحقيق في عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية حسب استحقاقات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وكذلك التحقق من الاستخدام الامثل للموراد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة في تخصيص الاموال الحكومية للاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للنسبة المقررة.[١٤٦]

ان مهام وتشكيلة هذه الهيئة وردت في الدستور اكثر تفصيلاً بالمقارنة مع الهيئة السابقة، لذلك فانها يمكن ان تلعب دوراً اكبر في تنفيذ مهامها الدستورية، ولكن مع ذلك لا يبدو ان لهذه الهيئة اية سلطات تنفيذية، بل انها تبقى هيئة للتحاور والتفاوض يمكن ان تساعد في حل بعض المشاكل الناشئة بين الاقاليم والمحافظات من جهة وبين الحكومة الاتحادية من جهة اخرى.

---

[١٤٦] الفقرات اولاً وثانياً وثالثاً من المادة ١٠٦ من الدستور

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات

١-وجدت المجتمعات التعددية منذ وجود المجتمعات البشرية والدول والامبراطوريات القديمة وانها ظاهرة ليست حديثة، ولكن بعد نشوء المفهوم الحديث للدولة القائم على القومية والمركزية والسيادة ظهر هذا المفهوم بشكل اكثر وضوحاً وعمقاً واحتل حيزاً في السياسات العامة للدول والمجتمعات.

٢-تتسم المجتمعات التعددية بتعدد الولاءات السياسية في الدولة وتقسيم السياسة على اساس اثني وعلى اساس البرامج السياسية. ان هذا النوع من المجتمعات لا يتشكل من الافراد فقط، بل من الجماعات التي ترى ان لها حقوق جماعية اضافة الى الحقوق الفرْدية، لذلك كان على الدستور في تلك المجتمعات معالجة مشاكل كانت جديدة على الفقه الدستوري الكلاسيكي.

٤- ان مشكلة التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية قد طرحت تحديات جديدة حينما ظهرت في دول شرق اوربا واسيا وافريقيا، وخصوصاً نهاية القرن التاسع عشر والقرن العشرين، دول ذات تعددية اثنية وقومية وغير منسجمة ثقافياً. فالنجاح الاولي الذي حققته الدولة القومية في اوربا لم يأت بنتيجة مماثلة في كثير من دول العالم الاخرى، فانتقال التجربة الدستورية الفرنسية الى الكثير من دول العالم بدى غير ملائم لمجتمعات تتسم بانقسام وتعدد مجتمعي كبير مما ادى الى ظهور موجة جديدة من الدساتير تحاول الموازنة بين متطلبات المجتمعات الفرعية (القومية والاثنية) والمجتمع الكلي وهذا ما تطلب بناء آليات واسس دستورية جديدة تلائم خصوصية المجتمعات التعددية.

٥-ان مهمة الدستور في المجتمعات التعددية تتجاوز تنظيم كيفية تنظيم وممارسة السلطة وسبل انتقالها، فالانتماءات والولاءات المتعددة للاثنيات والقوميات وضعف الانتماء الوطني العام افرزت نموذجاً آخر من التنظيمات الدستورية التي لاتكتفي بالوظيفة الكلاسيكية للدستور، بل تقوم بوظيفة اخرى تأسيسية تنحصر في بناء مؤسسات وهياكل سياسية- دستورية قائمة على التعددية

ومن اجل بناء هوية وطنية واحدة وجامعة تشمل الهويات الفرعية والمتعددة لتلك المجتمعات.

٦-ان الفيدرالية ومايطرحها من امكانيات تعدد المكونات السياسية للدولة(الاقاليم والولايات..الخ) ومستويات للحكم تعد من الوسائل والنماذج الشائعة في تنظيم الدساتير للمجتمعات التعددية. اذ يلاحظ ان المجتمعات التعددية ومن خلال ميلها الحفاظ على الخصوصية من جهة والمشاركة السياسية العامة في المركز تستطيع من خلال النظام الفيدرالي ان تضمن حقوقها الدستورية، وقد اتبعت دول عديدة مثل جنوب افريقيا وبلجيكا هذا النموذج في تنظيم شؤون مجتمعاتها التعددية رغم وجود اختلافات بين الآليات الدستورية والتنظيم الدستوري لهاتين الفيدراليتين.

٧-لا تكتفي الدساتير الفيدرالية في الدول المركبة بايجاد حلول لظاهرة التعدد المجتمعي، بل ان الدساتير غير الفديرالية في الدول البسيطة قد قامت بالاعتراف بالتعددية المجتمعية في دساتيرها ونظمها. ان لبنان وايطاليا، بوصفهما من الدول البسيطة التي قامت بالاعتراف الصريح بالتعددية والمجتمعية، قد اقامتا نظامهما السياسي على التقسيم الاثني للسلطات، او ما يسمى بالديمقراطية التوافقية، سواء كان على المستوى الوطني كلبنان، او على المستوى الاقليمي كايطاليا، مع امكانية الاستفادة من كثير من مظاهر الفيدرالية سواء كان بشكل اداري كما في ايطاليا او ثقافي كما هو الحال في لبنان.

٨-يعد النظام البرلماني اكثر ملائمة للمجتمعات التعددية، سواء أكانت الدولة فيدرالية او بسيطة، فالنظام الرئاسي يتميز بتركيز السلطة في يد شخص واحد، الذي ينتمي بالضرورة الى اثنية او قومية محددة، لذلك فان من يسيطر على هذا المنصب يستطيع تهميش مطاليب المجتمعات الاخرى. في حين ان النظام البرلماني بما يطرحه من تبعثر السلطة وضرورة الحصول على ثقة البرلمان التي يتكون من ممثلي كافة الاثنيات، يستطيع تهيئة ظروف اكثر ملائمة لمشاركة القوميات والاثنيات كافة في السلطة.

٩-ان الدستور في المجتمعات التعددية يلعب دوراً كبيراً واستثنائياً ليس في تنظيم شؤون الدولة فحسب، بل وفي تنظيم المجتمع ذاتهاو بناء مجتمع مستقر و آمن. فالدستور يكون له دور كبير في خلق التوازن بين اثنيات المجتمع وضمان

حقوقهم عن طرق مؤسساته مثل المحكمة الدستورية، فاذا كان المحكمة الدستورية في الدساتير الكلاسيكية تكون ضامنة لحسن تفسير وتطبيق الدستور فانه في دساتير المجتمعات التعددية يكون لها دور كبير في الحفاظ على بنية الدولة والمجتمع برمتها لان اي تفسير يحابي او يعادي مجتمعاً ما قد يؤدي الى توتير العلاقات المجتمعية كلها وليس بين الاطراف السياسية فحسب. لذلك إن الدستور في هذا النوع من المجتمعات يكون الى حد ما منشأ ومؤسساً للمجتمعات وليس فقط منظماً لها.

١٠-كل الدساتير العراقية الصادرة قبل سقوط البعث كانت تتميز بالطابع الاحادي وهيمنة افكار وقيم نخبة سياسية لمجتمع محدد على تصورات وقيم المجتمعات الاخرى. وعلى الرغم من ان بعض الدساتير، كدستوري سنة ١٩٥٨ وسنة ١٩٧٠، كانا يتضمنان مواداً ذات طابع تعددي خاص بالكرد والتعددية اللغوية، الا ان هذه المواد الدستورية كانت من دون ضمانات دستورية واتخذت بالتالي طابعاً شكلياً.

١١-ان النظام الفيدرالي الحالي والطبيعة البرلمانية للنظام السياسي والدستوري في العراق تلائمان وضع المجتمع العراقي المتعدد القوميات والاثنيات. فالدستور العراقي الحالي اعترف صراحة بالتعددية اللغوية والقومية في العراق. الا ان طبيعة الفيدرالية المكونة في العراق، من حيث كونها فيدرالية ادارية ام فيدرالية اثنية، مازالت غير واضحة وغير محسومة في الدستور العراقي. كما ان عدم وجود تعريف صريح للفيدرالية في الدستور العراقي قد زاد من اللبس حول هذا الموضوع، لذلك بقيت تصورات ساسة الدولة لكيفية معالجة المشاكل السياسية العالقة بين مجتمعات العراق المتعددة، مختلفة وبعيدة عن بعضها البعض.

ثانياً: التوصيات

١-بما ان الدستور يقوم بمهام تأسيسية و واخرى تنظيمية في المجتمع التعددي وانه ضامن لوجود واستقرار المجتمعات لذلك نوصي بأن يعمل كاتبو الدساتير في المجتمعات التعددية على التأني في كتابته ومحاولة الوصول الى الاجماع بين مجتمعاته التعددية حول كثير من نقاطه الرئيسة. فعدم الاسراع في كتابة الدستور واشراك كل المجتمعات الاثنية وعدم تهميشهم من اهم مقومات النجاح في دساتير المجتمعات التعددية.

٢-ليس هناك هوية ثقافية واحدة في المجتمعات التعددية، لذلك على واضعي الدساتير في هذه المجتمعات عدم الخوض في مسألة هوية الدولة لانها تؤدي الى احداث انقسامات حولها. كما ان على منظمي الدساتير في المجتمعات التعددية عدم هيمنة ثقافة وهوية على باقي الهويات والثقافات والالتزام بالتعددية الثقافية للمجتمع والدولة.

٣-نوصي المشرع الدستوري في المجتمعات التعددية بتنظيم مسألة العلم والشعار والنشيد الوطني حسب الدستور او النص في الدستور على الاجماع حول هذه المسائل العامة حين اصدار تشريعات وطنية بشأنها لان الاجماع بشأن هذه النوع من المسائل يفتقر اليه المجتمعات التعددية ويتوجب في الدستور تنظيمها بعد الاخذ بعين الاعتبار آراء جميع مكونات الشعب.

٤-على الرغم من ان رئاسة الجمهورية في الدستور العراقي النافذ منصب ليس ذا صلاحيات واسعة، الا انه وبسبب كونه رمزاً وطنياً جامعاً لذلك يجب في انتخابه اخذ رأي المجلس الاتحادي والاقاليم والمحافظات. ففضلاً عن هذا نوصي بعدم حصر مسألة انتخاب رئيس الجمهورية بمجلس النواب لان هذا المجلس خاضع للاغبية والاقلية الاثنية وليس السياسية لذلك لايجب ان يكون رئيس الجمهورية تحت سيطرة اثنية محددة في مسألة اختياره. لذلك ان توسيع دائرة الاعضاء والمؤسسات الفيدرالية والاقليمية من اجل انتخاب رئيس الجمهورية سيرسخ من الاجماع الوطني حول منصب الرئاسة بوصفه رمزاً وطنياً جامعاً.

٥- يجدر بالمشرع الدستوري بعد انتهاء فترة المجلس الرئاسي ان يقوم بانشاء مؤسسات دستورية بديلة عن المجلس الرئاسي تكون آلية اصدار قراراتها بعيدة عن مبدأ الاغلبية والاقلية. ان المجلس الاتحادي الذي يروم المشرع الدستوري تأسيسه يمكن ان يكون مؤسسة وطنية جامعة لكل القوميات والاثنيات العراقية، ان اصدار قرارات في المجلس الاتحادي بالاجماع او باغلبية خاصة(ثلثين او اكثر) مسألة ضرورية من اجل حماية القوميات والاثنيات العراقية المختلفة من هيمنة الاكثرية البرلمانية.

٦-من اجل اعطاء دور اكبر للاقاليم والمحافظات والاثنيات الصغيرة، على مجلس الاتحاد ان يكون ممثلاً عن تلك الاقاليم والمحافظات بصورة عادلة ومتوازنة، ومن الافضل ان يكون للسلطات التشريعية للاقاليم والمحافظات دور في تحديد ممثليها وليس اللجوء الى الانتخابات المباشرة كما هو الحال بالنسبة الى مجلس النواب. ان آلية تحديد ممثلي الاقاليم والمحافظات في مجلس الاتحاد ستجعل من هؤلاء الممثلين مجسدين لمصالح الاقاليم، بينما بعكس ذلك لو تم الاختيار بانتخاب مباشر فأن هذا سيجعل من مجلس الاتحاد مرآة لمجلس النواب.

٧- من الافضل المشرع الدستوري العراقي تنظيم صلاحيات وتشكيلة مجلس الاتحاد وفقاً للدستور وليس حسب قوانين تصدرها مجلس النواب. ان من شأن ذلك ان يعطي حماية دستورية لمجلس الاتحاد ويجعله مؤسسة دستورية فاعلة ومستقلة وبعيدة عن هيمنة وتأثير مجلس النواب.

٨- من الافضل للمشرع الدستوري العراقي عدم اللجوء كثيراً الى آلية الاستفتاء الشعبي في حسم القضايا المتعلقة بالعلاقة بين اثنيات العراق المختلفة، كما ان حسم مثل هذا النوع من القضايا بحاجة الى مؤسسات دستورية وسياسية تقوم بمهمة ايجاد الحلول بين ممثلي تلك المجتمعات. ان الاحتكام الى الشارع في المجتمعات التعددية يزيد التوتر بين تلك المجتمعات.

٩-من اجل حماية افضل للمكونات الصغيرة والقليلة العدد (التركمان، الكلدو-آشوريين، الصابئة، الارمن،الشبك،الايزيديين) من الافضل انشاء مفوضية مستقلة لشؤون الاقليات في الدستور العراقي واعطاؤها الصلاحيات الضرورية لمتابعة ومراقبة حقوق الاقليات في مؤسسات الدولة الفيدرالية وفي الاقاليم والمحافظات.

١٠-الاسراع في اصدار القوانين الخاصة بكيفية انشاء الادارات المحلية بالنسبة للمكونات الصغيرة والمشار اليها في الدستور. ومن الافضل تحديد معايير ومبادئ اساسية لهذا المستوى المحلي للحكم في النصوص الدستورية حتى يمكن لهذه المكونات الصغيرة حماية حقوقها الثقافية والادارية والسياسية من هيمنة الاغلبية.

١١-الاسراع في تعيين الحدود النهائية لاقليم كردستان عن طريق تطبيق المادة ١٤٠ من الدستور، ذلك ان عدم تطبيق هذه المادة او التلكؤ في تطبيقها سيزيد من الميل نحو الانتقائية في التعامل مع البنود الدستورية كما يزيد من التوتر وعدم الثقة بين مكونات العراق الرئيسة. ان الانتقائية في التعامل مع بنود الدستور سيشل عملية تطبيق القانون والدستور ويقود بالتالي الى تجزئة المؤسسات الدستورية والسياسية في العراق.

المحتويات



يرى هذا الكتاب انه من غير الممكن تنظيم الدساتير في المجتمعات المتعددة وفق المناهج الغربية الكلاسيكية للتصميم الدستوري المرتكز اساساً على الدولة القومية والمركزية السياسية والادارية والثقافية. فالمجتمعات التعددية بحاجة الى تصاميم دستورية تراعي التعددية والتنوع الموجود فيها. كما ان هذه التعددية يجب ان تنعكس في الاعتراف الدستوري الصريح بتلك المجتمعات وثقافاتها وحقوقها السياسية واللغوية، وفي بناء واقع مؤسساتي يجسد هذا التنوع من حيث تعددية مستويات الحكم، واحياناً الى ابعد من ذلك والتقسيم العمودي للسلطات او مايسمى بالديمقراطية التوافقية.

وقد ارتبطت آلية حماية حقوق الاقليات في الفقه الدستوري الغربي بالتأكيد على مسألة حقوق الانسان وحيادية الدولة امام الاختلاف العرقي او القومي او المذهبي، ولكن الضمانات الدستورية ارث ديمقراطي عريق وبسبب هشاشة مؤسساتها القضائية وسيطرة الايديولوجيات القومية على نخبها السياسية لم تستطع الضمانات الدستورية الليبرالية الكلاسيكية حماية حقوق القوميات والاقليات المضطهدة لذلك ظهر الى الوجود منهج آخر من التنظيم الدستوري يتسم بالاعتراف بالتعددية القومية والاثنية وإقامة مؤسسات وطنية واقليمية ضامنة لحماية هذه الحقوق وتطويرها.



(6000) دينار